Deutscher Bundestag **Drucksache 16/4690**
16. Wahlperiode 13. 03. 2007

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen

Umweltverwaltungen unter Reformdruck – Herausforderungen, Strategien, Perspektiven

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Vorwort		19
1	**Herausforderungen für die Umweltverwaltung**	21
1.1	**Problemstruktur als Herausforderung**	21
1.1.1	Erfolge deutscher Umweltpolitik und -verwaltung	21
1.1.2	Defizite deutscher Umweltpolitik und -verwaltung: Die Herausforderung einer veränderten Problemstruktur	25
1.2	**Regelungsstrukturen als Herausforderung**	28
1.2.1	Strategischer Umweltschutzansatz	28
1.2.2	Qualitätszielbezogener Umweltschutzansatz	30
1.2.2.1	Das Konzept der Umweltqualitätsziele	30
1.2.2.2	Immissionsschutz durch Luftqualitätsziele	30
1.2.2.3	Gewässerschutz	31
1.2.2.4	Naturschutz und Landschaftspflege	32
1.2.3	Integrativer Umweltschutz	32
1.2.3.1	Die Leitidee des integrierten Umweltschutzes	32
1.2.3.2	Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung	33
1.2.3.2.1	Umweltverträglichkeitsprüfung	33

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 7. März 2007.

Seite

1.2.3.2.2 Strategische Umweltprüfung 33

1.2.3.3 Anlagengenehmigung 33

1.2.4 Umweltplanungen 34

1.2.5 Verpflichtungen zu Monitoring und Berichterstattung 36

1.2.5.1 Umweltbeobachtung als Handlungsbasis 36

1.2.5.2 Gewässerschutz 36

1.2.5.3 Naturschutz 36

1.2.5.4 Immissionsschutz 37

1.2.6 Faire Verwaltungsverfahren: Partizipation und Kooperation . . 37

1.2.6.1 Die Beteiligung von Drittbetroffenen und der Öffentlichkeit . . 37

1.2.6.2 Die Kooperation von Verwaltung und Umweltnutzern 38

1.2.6.3 Immissionsschutzrecht 38

1.2.6.4 Gewässerschutz 39

1.2.6.5 Naturschutz 39

1.2.7 Kooperative Konkretisierung des Regulierungsinstrumentariums 40

1.2.7.1 Verwaltung im politischen Mehrebenensystem 40

1.2.7.2 Der Sevilla-Prozess 41

1.2.7.3 Wasserrahmenrichtlinie 42

1.2.7.4 Naturschutz 43

1.2.7.5 Normung und nichthoheitliche technische Regelungen als Form der Privatisierung des Sachverstandes 45

1.2.8 Zwischenbilanz: Instrumentelle Herausforderungen an die Umweltverwaltung 46

1.3 Elemente eines Anforderungsprofils für eine moderne Umweltverwaltung 47

2 Modernisierungsmaßnahmen in der Umweltverwaltung: Analyse und Bewertung 49

2.1 40 Jahre Verwaltungsreformen – Ziele und Wege 49

2.2 Neuere Steuerungsmodelle in der öffentlichen Verwaltung . . 50

2.2.1 Herkunft des Neuen Steuerungsmodells 50

2.2.2 Programmatik und Praxiserfahrungen 52

2.2.3 Elemente eines modernen Finanz- und Personalmanagements . . 54

2.2.4 Leistungspotenziale und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells für die Umweltverwaltung 57

Seite

2.3 Zur Entwicklung von Finanzmitteln und Personalausstattung in der Umweltverwaltung 60

2.3.1 Entwicklung der Finanzmittel in der Umweltschutzverwaltung 60

2.3.1.1 Vorbemerkungen zur Datenbasis 60

2.3.1.2 Gesamtentwicklung der Ausgaben 61

2.3.1.3 Entwicklung der Ausgabenstruktur 64

2.3.1.4 Zusammenfassung 67

2.3.2 Zur Entwicklung der Personalausstattung in der Umweltverwaltung 68

2.3.2.1 Vorbemerkungen zur Datenbasis 68

2.3.2.2 Überblick über die Personalstellenentwicklung in den Bundesländern und Gemeinden 68

2.3.2.3 Personalentwicklung in ausgewählten Bundesländern 70

2.3.2.4 Fallstudie Niedersachsen 75

2.3.2.5 Perspektiven der Personalentwicklung in der Umweltschutzverwaltung der Bundesländer 79

2.3.2.6 Zusammenfassung 84

2.4 Modernisierung der Verwaltungsorganisation in den Bundesländern 84

2.4.1 Umweltschutz im Ressortgefüge von Bund und Ländern 85

2.4.2 Aktuelle Verwaltungsreformen in den Bundesländern 91

2.4.2.1 Formen der Verwaltungsreform in den Bundesländern 91

2.4.2.2 Aktuelle Reformtrends in den Bundesländern – ein Überblick . . 93

2.4.2.3 Neuordnung der Aufgabenteilung in der Landesverwaltung . . . 95

2.4.3 Bund-Länder-Kooperation im Verwaltungsföderalismus 98

2.5 Zentrale Problembereiche der Verwaltungsreform auf Landesebene 101

2.5.1 Dreistufigkeit und Rolle der Mittelinstanzen 101

2.5.2 Bündelung von Verwaltungseinheiten 103

2.5.3 Aufgabenkommunalisierung als Modernisierungsstrategie 104

2.5.3.1 Aufgaben der Gemeinden und der Kreise im Umweltschutz . . . 105

2.5.3.1.1 Aufgaben der Gemeinden im Umweltschutz 106

2.5.3.1.2 Aufgaben der Kreise im Umweltschutz 107

2.5.3.1.3 Aufgaben des Umweltschutzes im Kompetenzstreit 108

2.5.3.2 Kommunalisierungstendenzen im Immissions-, Natur- und Gewässerschutz 109

Seite

2.5.3.2.1 Immissionsschutz 110
2.5.3.2.2 Naturschutz 111
2.5.3.2.3 Gewässerschutz 112
2.5.3.3 Chancen und Risiken der aktuellen Kommunalisierungstendenzen 113
2.5.4 Privatisierung in der Umweltverwaltung 113
2.5.4.1 Erscheinungsformen und Zielsetzung 113
2.5.4.2 Formelle Privatisierung im Immissions- und Gewässerschutz . . . 114
2.5.4.3 Funktionale Privatisierung 115
2.5.4.3.1 Immissions- und Gewässerschutz 115
2.5.4.3.2 Naturschutz 116
2.5.4.3.3 Fazit 118
2.5.5 Umweltschutzfinanzierung mit Gebühren 119
2.5.5.1 Reformbedarf in der Finanzierung von Umweltschutz 119
2.5.5.2 Rechtliche Stellung der Gebühr im Steuerstaat 120
2.5.5.3 Potenziale und Probleme einer verstärkten Gebührenfinanzierung im Umweltschutz 121
2.5.5.4 Aktuelle und potenzielle Gebührenmodelle im Umweltschutz . . 122
2.5.6 Aufgabenabbau 124
2.5.6.1 Expliziter Aufgabenabbau 125
2.5.6.2 Faktischer Aufgabenabbau 127
2.5.6.3 Deregulierung als Instrument des Aufgabenabbaus? 129
2.6 Modernisierung der Verwaltungsverfahren 133
2.6.1 Verfahrensmodernisierung als Bestandteil der Verwaltungsreformen 133
2.6.2 Verfahrensbeschleunigung 133
2.6.2.1 15 Jahre Beschleunigungsgesetzgebung: Der Faktor Zeit als Standortfaktor 133
2.6.2.2 Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung 135
2.6.2.2.1 Allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation und Koordination zwischen den Verfahrensbeteiligten 135
2.6.2.2.2 Einführung von Entscheidungs- und Beteiligungsfristen 136
2.6.2.2.3 Abbau oder Reduzierung von Verfahrenselementen 137
2.6.2.2.4 Verzicht auf behördliche Zulassungsverfahren oder Reduktion des Prüfprogramms 138
2.6.2.2.5 Verwaltungsinterne Prozessoptimierungen und technologische Entwicklungen 140
2.6.2.3 Erzielte Fortschritte bei der Beschleunigung der Genehmigungsverfahren und ihre Ursachen 141

Seite

2.6.2.3.1	Erzielte Verkürzungen der Verfahrensdauer	141
2.6.2.3.2	Ursachen der Verkürzung der Verfahrensdauer	143
2.6.2.3.2.1	Rückläufige Anzahl der Genehmigungsverfahren	143
2.6.2.3.2.2	Verlagerung der Arbeitsprioritäten	144
2.6.2.3.2.3	Erfolge der regulativ vorgegebenen Beschleunigungsmaßnahme	145
2.6.2.4	Verbleibende Verzögerungsfaktoren	146
2.6.2.5	Gesamtbewertung: Von der Funktion des Verwaltungsverfahrens	148
2.6.3	Abbau von Beteiligungsrechten	149
2.6.3.1	Die Funktion der Beteiligungsrechte im verwaltungsrechtlichen Verfahren	149
2.6.3.2	Einschränkungen der Beteiligungsrechte	150
2.6.3.2.1	Änderungen der Zulassungsform für bestimmte Vorhaben	150
2.6.3.2.2	Beschränkung der Einwendungsbefugnis der Öffentlichkeit durch Stellungnahmefristen	151
2.6.3.2.3	Verzicht auf Erörterungstermine	152
2.6.3.3	Unangemessene Verfahrensverlängerungen durch die Öffentlichkeitsbeteiligung?	153
2.6.3.4	Leistungsschwächen der Öffentlichkeitsbeteiligung	158
2.6.3.5	Erfordernisse einer wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung nach Europa- und Völkerrecht	159
2.6.3.6	Gesamtbewertung: Das Erfordernis einer wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung	160
2.6.4	Kooperative Verwaltungsverfahren: Vorrang des Vertragsrechts vor dem Ordnungsrecht?	161
2.7	**Rechtsschutz**	162
2.7.1	Die Bedeutung des Rechtsschutzes für einen effektiven Umweltschutz	162
2.7.2	20 Jahre Modernisierung von Verwaltungsgerichtsordnung und Verwaltungsverfahrensgesetz	163
2.7.3	Restriktive Vorgaben für Verbandsklagen	163
2.7.4	Einführung und Verschärfung von Präklusionsregeln	164
2.7.5	Abschaffung des Widerspruchsverfahrens	165
2.7.6	Beseitigung des Suspensiveffekts von Rechtsmitteln	166
2.7.7	Verstärkter Einsatz von Einzelrichtern in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	167
2.7.8	Verkürzung des Instanzenzuges	167
2.7.9	Rechtsmittelverkürzung durch Zulassungsberufung	169

		Seite
2.7.10	Verfahrensfehlerheilung und Irrelevanzregelungen	169
2.7.11	Zusammenfassende Bewertung	170
3	**Grundsätze und Empfehlungen für eine leistungsfähige Umweltverwaltung**	171
3.1	**Zur Notwendigkeit staatlicher Umweltverwaltung**	171
3.2	**Zur Organisation der Umweltverwaltung**	172
3.2.1	Mittelinstanzen: Fundament einer integrierten und planenden Umweltpolitik	173
3.2.2	Chancen und Grenzen einer weiteren Aufgabenkommunalisierung im Umweltschutz	175
3.2.2.1	Aufgabenkommunalisierung im Zielkonflikt	175
3.2.2.2	Die Rahmenbedingungen für zielkonforme Aufgabenkommunalisierungen	175
3.2.2.3	Aufgabenkommunalisierungen in ausgewählten Handlungsfeldern des Umweltschutzes	176
3.2.2.4	Bilanz	177
3.2.3	Landesumweltämter: unverzichtbare Wissensmanager	177
3.2.4	Handlungsmöglichkeiten zur Binnenoptimierung	179
3.2.5	Vollzugskoordination im Bundesstaat: Kooperation durch Sachverstand	181
3.2.6	Strategische Gremienpolitik im europäischen Mehrebenensystem	182
3.3	**Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung von Umweltschutzaufgaben**	183
3.3.1	Immissions- und Gewässerschutz	184
3.3.2	Naturschutz	184
3.4	**Neue Finanzierungsinstrumente**	185
3.4.1	Umweltschutzfinanzierung durch Gebühren	185
3.4.1.1	Potenziale und Probleme der Gebührenfinanzierung	185
3.4.1.2	Reformbedarf der Gebührenmodelle in der Umweltschutzpraxis von Bund und Ländern	186
3.4.2	Naturschutztätigkeit und -finanzierung durch private Initiative	186
3.5	**Modernisierung der Verwaltungsverfahren**	188
3.5.1	Erfolg versprechende Instrumente zur Verfahrensbeschleunigung	188
3.5.2	Chancen einer wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung nutzen	190
3.6	**Rechtsschutz**	191

Seite

3.7 Verwaltungsmodernisierung als Prozess 192

4 Zusammenfassung 195

4.1 Herausforderungen an die Umweltverwaltung 195

4.2 Aktuelle Reformtrends 196

4.3 Grundsätze und Handlungsempfehlungen 197

4.3.1 Zur Organisation der Umweltverwaltung 198

4.3.2 Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung von Umweltschutzaufgaben 201

4.3.3 Umweltschutzfinanzierung durch Gebühren 201

4.3.4 Die Modernisierung des Verwaltungsverfahrens zwischen Verfahrensbeschleunigung und Sicherung der Entscheidungsqualität 202

4.3.5 Chancen einer wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung nutzen . . 202

4.3.6 Rechtsschutz 203

4.3.7 Verwaltungsmodernisierung als Prozess 203

Anhang: Tabelle 2-37 Die aktuellen Verwaltungsreformen in den Bundesländern 205

Literaturverzeichnis 221

Publikationsverzeichnis 238

Erlass 246

Verzeichnis der Tabellen im Text

Seite

Tabelle 2-1 Öffentliche Umweltschutzausgaben (ohne Entsorgungsbereiche, Straßenreinigung und ERP-Mittel) und Gesamtausgaben des Staates 62

Tabelle 2-2 Ausgaben der öffentlichen Haushalte im Umweltschutz . . . 62

Tabelle 2-3 Umweltschutzausgaben (Reinhaltung der Luft, Wasser und Erde, inkl. Forschung) nach Ausgabenkategorien 63

Tabelle 2-4 Naturschutzausgaben nach Ausgabenkategorien 63

Tabelle 2-5 Föderale Struktur der öffentlichen Ausgaben im Umweltschutz 64

Tabelle 2-6 Unmittelbare Ausgaben des Bundes im Umweltschutz nach Ausgabenkategorien 65

Tabelle 2-7 Unmittelbare Ausgaben der Länder im Umweltschutz nach Ausgabenkategorien 65

Tabelle 2-8 Unmittelbare Ausgaben der Gemeinden und Zweckverbände im Umweltschutz nach Ausgabenkategorien 66

Tabelle 2-9 Unmittelbare Ausgaben der Länder im Umweltschutz 66

Tabelle 2-10 Unmittelbare Ausgaben der Gemeinden und Zweckverbände im Umweltschutz 67

Tabelle 2-11 Personalstellen in der Umweltschutzverwaltung der Länder (1998 – 2004) 69

Tabelle 2-12 Personalstellen in der Umweltschutzverwaltung der Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände (1998 – 2004) 69

Tabelle 2-13 Personalstellen in der Umweltschutzverwaltung des Landes NRW (1995 – 2001) 71

Tabelle 2-14 Personalstellen im Naturschutz und in der Landschaftspflege in NRW (1995 – 2001) 71

Tabelle 2-15 Personalstellen in der Umweltschutzverwaltung des Landes NRW (2002 – 2005) 72

Tabelle 2-16 Personalstellen der kommunalen Umweltschutzverwaltung in NRW (1997 – 2005) 72

Tabelle 2-17 Personalstellen kommunaler Naturschutz und Landschaftspflege in NRW (1997 – 2005) 73

Tabelle 2-18 Entwicklung der Personalstellen in der Umweltverwaltung in Baden-Württemberg (1995 – 2005) 74

Tabelle 2-19 Entwicklung der Personalstellen in der Umweltverwaltung im Freistaat Bayern (1995 – 2005) 75

Tabelle 2-20 Personalentwicklung für den Bereich Umwelt in Niedersachsen – vor Beginn der Verwaltungsreform . . . 76

Tabelle 2-21 Personalentwicklung im Niedersächsischen Umweltministerium – nach Beginn der Verwaltungsreform 76

Tabelle 2-22 Geplanter Personalabbau in den Bereichen Naturschutz, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht des Niedersächsischen Umweltministeriums 77

		Seite
Tabelle 2-23	Geplanter Personalabbau im Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz	77
Tabelle 2-24	Kommunalisierte Aufgaben und Stellenabbau in Niedersachsen	78
Tabelle 2-25	Personelle und finanzielle Einsparziele der jüngsten Reformmaßnahmen in den Bundesländern	80
Tabelle 2-26	Umweltministerien und Landesumweltämter in Bund und Ländern	88
Tabelle 2-27	Strategien der Verwaltungsreform in den Bundesländern . .	92
Tabelle 2-28	Grundmodelle der Verwaltungsorganisation	92
Tabelle 2-29	Typen der Verwaltungsreformen in den Bundesländern . . .	93
Tabelle 2-30	Ausgaben der bayerischen Landschaftspflegeverbände 2003	118
Tabelle 2-31	Dauer der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in Bundesländern mit zentraler Erfassung nach absoluten Durchschnittswerten in Monaten	141
Tabelle 2-32	Dauer der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in Bundesländern mit zentraler Erfassung nach Zeitspannen	142
Tabelle 2-33	Anzahl der Genehmigungsverfahren in einzelnen Bundesländern (mit Genehmigungsbescheid abgeschlossene Verfahren)	144
Tabelle 2-34	Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren im Freistaat Thüringen zwischen 1994 und 2001	154
Tabelle 2-35	Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in Mecklenburg-Vorpommern zwischen 1991 und 2001	155
Tabelle 2-36	Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in Brandenburg zwischen 1994 und 2002	156
Tabelle 2-37	Die aktuellen Verwaltungsreformen in den Bundesländern	205

Verzeichnis der Abbildungen im Text

Abbildung 1-1	Entwicklung ausgewählter Luftschadstoffemissionen in Deutschland (1990–2004)	22
Abbildung 1-2	Entwicklung der öffentlichen Abwasserbeseitigung in Deutschland	22
Abbildung 1-3	Entwicklung der Gesamtflächen ausgewählter Schutzgebietstypen in Deutschland	23
Abbildung 1-4	Prozess der BVT-Bestimmung	42
Abbildung 2-1	Verfahrens- und Abschnittsdauern bei Einbeziehung sämtlicher Fälle – Immissionsschutzrecht (in Tagen)	154
Abbildung 2-2	Prozentualer, durchschnittlicher Zeitanteil der jeweiligen Phase am Gesamtprojektierungszeitraum	157
Abbildung 2-3	Gesamtzahl der Einwendungen gegen Straßenbauvorhaben	157

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	= Abbildung
AbfG	= Abfallgesetz
Abs.	= Absatz
Abschn.	= Abschnitt
ABZ	= Anschluss- und Benutzungszwang
ACK	= Amtschefkonferenz
AEG	= Allgemeines Eisenbahngesetz
AG	= Aktiengesellschaft
AIS-I	= Anlageninformationssystem für den Immissionsschutz
allg.	= allgemein
ÄLR	= Ämter für ländliche Räume
Art.	= Artikel
AtG	= Atom-Gesetz
AWZ	= Ausschließliche Wirtschaftszone
Az.	= Aktenzeichen
BauGB	= Baugesetzbuch
BDI	= Bundesverband der Deutschen Industrie
BfN	= Bundesamt für Naturschutz
BfR	= Bundesinstitut für Risikobewertung
BfS	= Bundesamt für Strahlenschutz
BImSchG	= Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchG-ZustVO	= Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	= Bundes-Immissionsschutzverordnung
BIP	= Bruttoinlandsprodukt
BLfSD	= Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung
BMELV	= Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMU	= Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BNatSchG	= Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	= Bundesratsdrucksache
BREF	= Best Available Technique Reference Document (Beste-Verfügbare-Technik-Merkblatt)
BSP	= Bruttosozialprodukt
Bsp.	= Beispiel
bspw.	= beispielsweise
BSU	= Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hamburg)
BUND	= Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

BVT	=	Beste-Verfügbare-Technik
bzw.	=	beziehungsweise
ca.	=	circa
CAFE	=	Clean Air For Europe
CDU	=	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEN	=	European Committee for Standardisation
CENELEC	=	European Committee for Electrotechnical Standardisation (Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung)
CIS	=	Common Implementation Strategy
CO_2	=	Kohlendioxid
CSU	=	Christlich-Soziale Union
d. h.	=	das heißt
DBU	=	Deutsche Bundesstiftung Umwelt
DDA	=	Dachverband Deutscher Avifaunisten
DEHSt	=	Deutsche Emissionshandelsstelle
DIN	=	Deutsches Institut für Normung e.V.
DNR	=	Deutscher Naturschutzring
DO-G	=	Deutschen Ornithologen-Gesellschaft
dt.	=	deutsch
DVBl.	=	Deutsches Verwaltungsblatt
e. V.	=	eingetragener Verein
EDV	=	Elektronische Datenverarbeitung
EEA	=	European Environment Agency
EFTA	=	European Free Trade Association
EG	=	Europäische Gemeinschaften (in Verbindung mit Artikel-Nr. EG-Vertrag)
EGV	=	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EHKostV	=	Emissionshandelskostenverordnung
ELER-Verordnung	=	Verordnung zur „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“
EMAS	=	Eco-Management and Audit Scheme (System für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung)
EMASPrivilegV	=	EMAS-Privilegierungsverordnung
engl.	=	englisch
EPRG	=	Environmental Policy Review Group
ERP	=	European Recovery Program
et al.	=	und andere
etc.	=	et cetera
EU	=	Europäische Union
EuGH	=	Europäischer Gerichtshof
EuP-RL	=	Richtlinie über die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte
EUROSTAT	=	Statistisches Amt der Europäischen Union
EWG	=	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

f.	=	folgende
ff.	=	fortfolgende
FFH	=	Fauna-Flora-Habitat
FStrG	=	Bundesfernstraßengesetz
GA	=	Gemeinschaftsaufgabe
GebO MLUR	=	Gebührenordnung des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg
gem.	=	gemäß
GG	=	Grundgesetz
GIS	=	Geografisches Informationssystem
GLA	=	Geologisches Landesamt (Mecklenburg-Vorpommern)
GmbH	=	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMK	=	Gesundheitsministerkonferenz
GO UMK	=	Geschäftsordnung der Umweltministerkonferenz
Gv.	=	Gemeindeverbände
ha	=	Hektar
HLfU	=	Hessische Landesanstalt für Umwelt
HNatSchG	=	Hessisches Naturschutzgesetz
Hs.	=	Halbsatz
i. V. m.	=	in Verbindung mit
IEF	=	Information Exchange Forum
IHK	=	Industrie- und Handelskammer
IMPEL	=	Implementation and Enforcement of Environmental Law
inkl.	=	inklusive
insb.	=	insbesondere
IVU	=	Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
juris	=	Juristisches Informationssystem für die Bundesrepublik Deutschland
k. A.	=	keine Angabe
Kap.	=	Kapitel
KGSt	=	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	=	Kosten- und Leistungsrechnung
KMU	=	Kleine und Mittelständische Unternehmen
KRdL	=	Kommission zur Reinhaltung der Luft
KrW-/AbfG	=	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KWK	=	Kraft-Wärme-Kopplung
LAGA	=	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall
LAI	=	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz
LANA	=	Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz
LAU	=	Landesamt für Umweltschutz (Nordrhein-Westfalen)
LAUN	=	Landesamt für Umwelt und Natur (Mecklenburg-Vorpommern)
LAWA	=	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser

LFE	=	Landesforstanstalt Eberswalde
LIFE	=	Fördermittel der Europäischen Union
LIS	=	Landesanstalt für Immissionsschutz (Nordrhein-Westfalen)
lit.	=	Buchstabe
LLB	=	Landeslabor Brandenburg
LNatSchG	=	Landesnaturschutzgesetz
LÖBF	=	Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (Nordrhein-Westfalen)
LUA	=	Landesumweltamt
LuftVG	=	Luftverkehrsgesetz
LUNG	=	Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (Mecklenburg-Vorpommern)
LVLF	=	Landesamt für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurbereinigung (Brandenburg)
LWA	=	Landesamt für Wasser und Abfall (Nordrhein-Westfalen)
m. w. N.	=	mit weiteren Nachweisen
m^3	=	Kubikmeter
MBO	=	Musterbauordnung
Mio.	=	Million(en)
MLUV	=	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (Brandenburg)
mm	=	Millimeter
Mrd.	=	Milliarde(n)
MU	=	Umweltministerium
MUNLV	=	Ministerium für Umweltschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Nordrhein-Westfalen)
MW	=	Megawatt
N_2O	=	Distickstoffmonoxid (Lachgas)
NABU	=	Naturschutzbund Deutschland
NABU NR	=	Naturschutzbund Nordrhein-Westfalen
NatSchG	=	Naturschutzgesetz
Nds.	=	Niedersächsisches
NEC-RL	=	Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (2001/81/EG)
NJW	=	Neue Juristische Wochenschrift
NKF	=	Neues Kommunales Finanzmanagement
NLÖ	=	Niedersächsisches Landesamt für Ökologie
NLWK	=	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz
NLWKN	=	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
NNA	=	Alfred-Töpfer-Akademie für Naturschutz
NNatG	=	Niedersächsisches Naturschutzgesetz
NOx	=	Stickstoffoxide
Nr.	=	Nummer
NRW	=	Nordrhein-Westfalen
NSM	=	Neues Steuerungsmodell
NVwZ	=	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	=	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report

NWG	= Niedersächsisches Wassergesetz
o. J.	= ohne Jahr
OECD	= Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development)
PM	= Particulate Matter (Partikel mit einem Durchmesser von z. B. 0,1 µm, 2,5 µm, 10 µm)
PRB	= Pilot River Basins (Referenzgewässer)
rd.	= rund
REACH	= Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals)
REACH-VO	= REACH-Verordnung
RL	= Richtlinie
Rn.	= Randnummer
S.	= Seite
s.	= siehe
s. o.	= siehe oben
SG	= Sondergutachten
SGD Süd	= Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd
SO_2	= Schwefeldioxid
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRU	= Sachverständigenrat für Umweltfragen
SUA	= Staatliche Umweltämter (Thüringen)
SUP	= Strategische Umweltprüfung (nach der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme)
SUPG	= Gesetz über die Strategische Umweltprüfung
SWG	= Scientific Working Group
t	= Tonne(n)
TA Luft	= Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
Tab.	= Tabelle
TLU	= Landesanstalt für Umwelt (Thüringen)
TLUG	= Landesanstalt für Umwelt und Geologie (Thüringen)
TLVwA	= Thüringer Landesverwaltungsamt
TöB	= Träger öffentlicher Belange
TOP	= Tagesordnungspunkt
Tsd.	= Tausend
TWG	= Technical Working Group (technische Arbeitsgruppe)
Tz.	= Textziffer
u. a.	= unter anderem
UBA	= Umweltbundesamt
UMK	= Umweltministerkonferenz
UNECE	= United Nations Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa)
UPR	= Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)

USA	=	United States of America
usw.	=	und so weiter
UVP	=	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	=	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPVwV	=	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VCI	=	Verband der Chemischen Industrie
VDE	=	Verband Deutscher Elektrotechniker
VDMA	=	Verband deutscher Maschinen- und Anlagenbau
VGH BW	=	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
vgl.	=	vergleiche
VO	=	Verordnung
VRG	=	Verwaltungsstruktur-Reformgesetz
vs.	=	gegenüber
VwGO	=	Verwaltungsgerichtsordnung
VwKostG	=	Verwaltungskostengesetz
VwV	=	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	=	Verwaltungsverfahrensgesetz
WA	=	Washingtoner Artenschutzabkommen
WaStrG	=	Bundeswasserstraßengesetz
WHG	=	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	=	Wasserrahmenrichtlinie
WWF	=	World Wide Fund For Nature
z. B.	=	zum Beispiel
Ziff.	=	Ziffer
zit.	=	zitiert
%	=	Prozent
§	=	Paragraph
µg	=	Mikrogramm
€	=	Euro

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)

Prof. Dr. iur. Hans-Joachim Koch (Vorsitzender), Universität Hamburg,

Prof. Dr. med. dent. Heidi Foth, Martin Luther Universität Halle/Wittenberg,

Prof. Dr.-Ing. Martin Faulstich, Technische Universität München,

Prof. Dr. rer. hort. Christina von Haaren (Stellvertretende Vorsitzende), Universität Hannover,

Prof. Dr. phil. Martin Jänicke, Freie Universität Berlin,

Prof. Dr. rer. pol. Peter Michaelis, Universität Augsburg,

Prof. Dr. phil. Konrad Ott, Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald.

Dieses Gutachten beruht auch auf der unermüdlichen Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des SRU. Zum wissenschaftlichen Stab des Umweltrates gehörten beim Abschluss des Gutachtens:

Dir und Prof. Dr. phil. Christian Hey (Generalsekretär), Dipl.-Verw.-Wirt, Master of European Administrative Management Christian Simon (Stellvertretender Generalsekretär), Dr. rer. nat. Ulrike Doyle, M. Sc. Kathrin Greiff (München), Dipl.-Volkswirt Steffen Hentrich, Dipl.-Politologe Helge Jörgens, Dr. iur. Susan Krohn, Dipl.-Politologe Stefan Lindemann (Berlin), Dipl.-Ing. Irmgard Martin (Halle/Saale), Dr. rer. pol. Patrick Matschoss, Dr. iur. Friederike Mechel, LL.M. (Hamburg), Dipl.-Ing. Almut Reichel, Dipl.-Umwelt-Wiss. Eick von Ruschkowski (Hannover), Dr. rer. nat. Markus Salomon, Dr. rer. nat. Elisabeth Schmid, Dipl.-Landschaftsökologin Lieske Voget (Greifswald), Dr. rer. pol. Peter Zerle (Augsburg),

Während der Erarbeitung des Gutachtens sind im Laufe des Jahres 2006 aus dem Mitarbeiterstab ausgeschieden: Dipl.-Ing. Christian Bartolomäus (Greifswald), Dipl.-Ing. Michaela Hannig (Hannover).

Zu den ständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gehörten bei Abschluss des Gutachtens: Petra Busch, Dipl.-Journalistin Mandy Ehnert-Zubor, Susanne Junker, Rainer Kintzel, Wilma Klippel, Pascale Lischka, Gabriele Schönwiese. Für bibliothekarische Unterstützung stand Frau Karin Ziegler (Bibliothek des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH) zur Verfügung.

Anschrift: Geschäftsstelle des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU)

Reichpietschufer 60, 7. OG, D-10785 Berlin

Tel.: (030) 26 36 96-0, Fax: (030) 26 36 96-109

E-Mail: sru-info@uba.de, Internet: http://www.umweltrat.de

Danksagung

Zur Vorbereitung dieses Sondergutachtens hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen die Professoren Dr. Jörg Bogumil und Dr. Christoph Knill beauftragt, eine Bestandsaufnahme und Bewertung der Reformen der Umweltverwaltungen in den Bundesländern durchzuführen. Zu diesem Zweck wurde ein schriftlicher Fragebogen an 861 Beamte der staatlichen und kommunalen Umweltverwaltungen verschickt sowie insgesamt über 74 Interviews durchgeführt. Die Studie wird zeitgleich als Buch in der Edition Sigma erscheinen (Bauer, Michael W.; Bogumil, Jörg; Knill, Christoph; Ebinger, Falk; Krapf, Sandra; Reißig, Christin 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in der Umweltverwaltung, Berlin: Edition Sigma (Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30)). Gedankt sei hier den Autoren der Studie, die in kurzer Zeit eine sehr plastische Bestandsaufnahme und eine sehr deutliche Analyse der Fehlentwicklungen vorgenommen haben. Die Ergebnisse der Studie fanden in den zahlreichen Fach- und Einzelgesprächen des SRU ihre Bestätigung.

Dank gebührt außerdem den vielen Interviewpartnern, die mit ihren Auskünften zum Gelingen der Studie und damit auch des Sondergutachtens des SRU beigetragen haben:

- **Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit:** UAL WA I, MinDir Dr. Fritz Holzwarth; RefL ZG III 4, MinR Dr. Christof Sangenstedt; RefL ZG III 4, MinR Peter Hart
- **Umweltbundesamt:** Vizepräsident Dr. Thomas Holzmann; Abt.Pr Z Hans Langer; AbtL I 2, LRDir Dr. Hans-Heinrich Lindemann; RefL III 2.1, Dr. Dieter Cohors-Fresenborg; FGL II 2.2, WissOR Dr. Joachim Heidemeier; RefL I 1.1, WissR Peter Stutz; RefL E 1.5, RR Dr. Wolfgang Seidel; III 1.4, Dr. Frank Brauer
- **Bundesamt für Naturschutz:** AbtL II 1, Uwe Brendle; AbtL II 3, WissDir Matthias Herbert; FGL I 2.2, Dr. Axel Ssymank
- **Bundesanstalt für Gewässerkunde:** AbtL G, LRegDir Dr. Peter Heiniger
- **Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport:** Staatssekretär Wolfgang Meyerding
- **Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW:** AbtL V, MD Rolf Linnenkamp; RefL IV-7, MR Hermann Spillecke
- **Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft:** ehem. AbtL 5, MinDir Alexander zu Hohenlohe
- **Sächsisches Staatsministerium des Innern:** Staatssekretär Dr. Jürgen Staupe
- **Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland Pfalz:** RefL 1031, LMR Dr. Stefan Hill
- **Landesamt für Natur und Umwelt Schleswig-Holstein:** Wolfgang Vogel, Direktor; AbtL 3, Thomas Wälter
- **Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA):** RefL Hans-Werner Blank, ehem. Vorsitzender
- **Regierungspräsidium Freiburg:** Ref 53, GD Dr. Dieter Kaltenmeier
- **Stadt Freiburg:** Dr. Dieter Wörner, Leiter des Umweltschutzamtes
- **Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd, Neustadt/Weinstraße:** Ltd. GewDir Dr. Arnold Müller
- **Staatliches Umweltamt Herten:** AmtL LRGD Wolfgang Feldmann
- **Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf:** Prof. Dr. Klaus Hansmann, LMR a. D.
- **Universität Lüneburg:** Meinfried Striegnitz, Präsident der NLÖ a. D.

- **Bundesverband Beruflicher Naturschutz:** 1. Stellv. Vorsitzender Heinz-Werner Persiel
- **Neotechnik GmbH:** Wolfgang Pätzold, Geschäftsführer, der Dank des SRU gebührt in diesem Zusammenhang dem Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA) für die Herstellung des Kontaktes

Auf seinen Ratssitzungen hat der SRU insgesamt fünf Anhörungen durchgeführt, bei denen er insbesondere Vertreter der Bundesländer, der repräsentativen Verbände, Vertreter der Regierungspräsidien und von Genehmigungsbehörden sowie Staatssekretäre aus Sachsen und Niedersachsen befragt hat. Außerdem erfuhr er vielfältige Anregungen anlässlich zahlreicher weiterer Fachgespräche und Veranstaltungen zu den Untersuchungsbereichen Naturschutz, Gewässerschutz und Immissionsschutz:

„Die Umsetzung von NATURA 2000 – Chancen der Programmplanung 2007 bis 2013 nutzen“, Workshop des Deutschen Verbands für Landschaftspflege e.V. am 13./14. September 2005 in Fulda

Treffen der Landesumweltämter am 6. Oktober 2005 in Dessau

„Ein Netzwerk für botanischen Naturschutz in Deutschland“, Tagung der Universität Göttingen am 18./20. November 2005 in Göttingen

„Managementplanung in NATURA 2000-Gebieten“, Tagung des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege e. V. am 13./14. März 2006 in Bonn

128. Deutscher Naturschutztag am 30. Mai 2006 in Bonn

Festveranstaltung 20 Jahre BMU am 5. Juni 2006 in Berlin

131. Vollversammlung der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) am 20./21. September 2006 in Mainz

Anhörung im Landtag NRW zum Gesetzesentwurf zur Straffung der Behördenstruktur am 8. November 2006 in Düsseldorf

Redaktionsschluss: 20. Dezember 2006

Vorwort

1. „Die Bürokratie hat sich wie Mehltau über unser Land gelegt“, heißt es in einer Bundestagsdrucksache. Die „Bürokratie“ erscheint als Grundübel in Deutschland. In der in den beiden vergangenen Jahrzehnten immer heftigeren Debatte um Deregulierung, Entbürokratisierung, Beschleunigung, Flexibilisierung, Vereinfachung, Privatisierung bis hin zur „Entrümpelung des Umweltrechts“ ist die Realität der Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen ersichtlich aus dem Blick geraten. Demgegenüber ist festzustellen, dass die Verwaltungen in der Bundesrepublik in vielfältiger Form erfolgreiches wirtschaftliches Handeln im Interesse auch des Allgemeinwohls allererst ermöglicht haben. Dies gilt namentlich auch für die Umweltverwaltungen, die im Rahmen der rechtlichen Vorgaben deutliche Erfolge im Umweltschutz erzielen und dabei ebenso weiteres wirtschaftliches Wachstum initiieren und Innovationen anregen konnten. Zudem ist zu betonen, dass die Verwaltungen ohnehin ständig – bisweilen im Übermaß – auf dem Prüfstand stehen und sich unter anderem engagiert einer intensiven Aufgabenkritik und vielfältigen Effektivitäts- und Effizienzbemühungen gestellt haben.

2. Die Umweltverwaltungen arbeiten – wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) unter anderem aus zahlreichen Fachgesprächen in den vergangenen fünf Jahren weiß – inzwischen vielfach an der Grenze der Belastbarkeit und vermögen selbst nach eigener Einschätzung nicht mehr konsequent alle gesetzlich vorgegebenen Aufgaben angemessen zu erfüllen. Die aktuelle Reformwelle ist prioritär der Haushaltskonsolidierung geschuldet. Dabei muss jedoch eine angemessene Aufgabenerfüllung gewährleistet werden.

3. Angesichts drohender Fehlentwicklungen benennt der SRU in diesem Sondergutachten Maßstäbe für zeitgemäße Reformen der Umweltverwaltungen. Diese Maßstäbe ergeben sich zum einen aus den aktuellen Herausforderungen, die die ungelösten Umweltprobleme mit sich bringen. Zum anderen müssen die Verwaltungen in den Stand gesetzt werden, die Herausforderungen zu bewältigen, die das entwickelte Instrumentarium zum Umweltschutz und zur Umweltvorsorge mit sich bringt. Die inzwischen wesentlich von der Europäischen Union geprägten rechtlichen Instrumente sind im Kern den tatsächlichen umweltpolitischen Herausforderungen angemessen. Sie sind daher im Grundsatz notwendig, bedürfen aber teilweise der Harmonisierung und Fortentwicklung. Der „Entrümpelungsspielraum“ erscheint dabei allerdings beschränkt.

4. Aus diesen sachlichen und instrumentellen Herausforderungen lassen sich Elemente eines Anforderungsprofils entwickeln, dem eine moderne Umweltverwaltung entsprechen sollte. Die Reformen sollten die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass die Verwaltungen unter anderem

- den besonderen Anforderungen des umweltqualitätszielorientierten Regulierungsansatzes mit seiner Aufwertung aufwändiger planerischer Instrumentarien und eines konsequenten Monitoring,
- der vielfach erforderlichen umweltübergreifenden, integrativen Betrachtungsweise mit ihren Anforderungen an Interdisziplinarität und Kooperation,
- den Erfordernissen eines Grundrechtsschutzes durch faire Verwaltungsverfahren, die im Umweltrecht der Europäischen Union eine herausgehobene Rolle spielen, sowie
- schließlich der stetig wachsenden Bedeutung von Verwaltungskooperationen im europäischen Mehrebenensystem

gerecht werden können.

5. Dementsprechend werden in diesem Sondergutachten die aktuellen Prozesse der Verwaltungsmodernisierung mit Blick auf das zeitgemäße Anforderungsprofil an die Umweltverwaltungen näher analysiert und auf Chancen und Risiken für die zukünftigen Problemlösungskapazitäten der Verwaltungen geprüft. Dabei werden

- Elemente des Neuen Steuerungsmodells,
- die Entwicklungen von Personal und Finanzen,
- die „großen“ Verwaltungsorganisationsreformen (Landesumweltämter, Bezirksregierungen und Sonderbehörden, Kommunalisierung von Aufgaben),

– die Aufgabenprivatisierungen,

– die Umgestaltung der Verwaltungsverfahren (Beschleunigung, Kooperation, Partizipation) sowie

– die Fortentwicklung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzsystems

in den Blick genommen.

6. Die Ergebnisse des Sondergutachtens können wie folgt zusammengefasst werden:

– Der SRU wendet sich gegen eine zunehmend polemische „Bürokratiedebatte“, der die Leistungen der Verwaltungen von Bund, Ländern und kommunalen Trägern für wichtige Erfolge im Umweltschutz und damit zugleich für weitere wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten aus dem Blick zu geraten scheinen.

– Der SRU hält die vielfältigen Bemühungen um einen optimalen Zuschnitt der Landesumweltämter für grundlegend wichtig, da für die vielfach sehr anspruchsvollen Vollzugsaufgaben im Umweltschutz ohne diese „Wissensmanager“ die unerlässlichen Handlungsorientierungen fehlen würden.

– Der SRU betont die Bedeutung staatlicher Mittelinstanzen in den großen Flächenländern als kaum verzichtbare Instanzen einer integrierten, präventiven, in zahlreichen Handlungsfeldern notwendig planenden Umweltverwaltung, wobei im Verhältnis zu staatlichen Sonderbehörden und Landkreisen verschiedene organisatorische Verknüpfungen und Aufgabenverteilungen sachgerecht sein können.

– Der SRU erkennt die ebenenspezifischen Problemlösungsbeiträge der Kommunalverwaltungen als unverzichtbar für einen erfolgreichen Umweltschutz, warnt jedoch zugleich vor einer Überlastung und Überforderung der kommunalen Ebene, da zum einen vielfach die sächliche und personelle Ausstattung zur Bewältigung zusätzlicher anspruchsvoller Umweltschutzaufgaben fehlt und zum anderen die Anforderungen verschiedener Umweltschutzaufgaben, jedenfalls auf örtlicher Ebene, bisweilen auch auf Kreisebene, nicht bewältigt werden können.

– Der SRU sieht für die facettenreichen Privatisierungsvorschläge in der Umweltverwaltung eher enge Grenzen, da jedenfalls die staatliche Gewährleistungsverantwortung für das Staatsziel „Umweltschutz“ unverzichtbar ist und dementsprechend erforderliche Regulierungen vielfach Effizienz- und Effektivitätsgewinne zweifelhaft erscheinen lassen.

– Der SRU erkennt die erfolgreichen Bemühungen um Verfahrensbeschleunigung an, rät jedoch von einer Reihe aktueller Vorschläge wegen einer Gefährdung der Qualität des Verwaltungshandelns auch deshalb ab, weil weitere Beschleunigungserfordernisse nicht hinreichend empirisch belegt sind.

– Der SRU warnt vor überzogenen, aufwändigen und im Ertrag zweifelhaften Kooperationspflichten der Verwaltung mit den Umweltnutzern, während zugleich die Partizipation Drittbetroffener im Konflikt mit gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben problematisch reduziert werden soll.

– Der SRU hält die Summe der inzwischen erfolgten Einschränkungen im verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in Verbindung mit dem aktuellen Verzicht auf eine angemessene, dem Geist der Aarhus-Konvention und der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben entsprechenden Ausgestaltung von Verbandsklagerechten im Umweltschutz auch deshalb für fragwürdig, weil Klagerechte die fachliche Arbeit der Verwaltung in den oftmals heftigen Interessenkonflikten zu stärken geeignet sind.

7. Alles in allem ist darauf hinzuweisen, dass die Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen seit Jahrzehnten unter nahezu ständigem Reformdruck stehen. Unter anderem sind Phasen intensiver Aufgabenkritik und intensiver Effizienzbemühungen vielfach engagiert bewältigt worden. Eine neue Welle von Einsparungen, um die es in den aktuellen Reformprozessen unter dem Stichwort der Haushaltskonsolidierung primär geht, gefährdet die erfolgreiche Arbeit der Umweltverwaltungen. Maßstab für notwendige Reformbemühungen muss das Anforderungsprofil für eine moderne Umweltverwaltung sein, die den Herausforderungen der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen auch angesichts der Europäisierung und Globalisierung von Umweltgefährdungen gewachsen ist.

1 Herausforderungen für die Umweltverwaltung

8. Die Umweltverwaltung steht heute vor einer doppelten Herausforderung: Einerseits unterliegt sie im Zeichen knapper Kassen und unter dem Ruf nach Bürokratieabbau einem starken Druck, ihr Handlungsspektrum zu minimieren. Andererseits nehmen ihr Aufgabenspektrum sowie der Schwierigkeitsgrad der Aufgabenerfüllung unübersehbar zu. Dies betrifft zunächst die Natur der Sachherausforderungen, die sich aus den heute vorrangigen Umweltproblemen ergeben. Es treten zunehmend solche Umweltbelastungen in den Vordergrund, die globaler Natur sind, oder die aufgrund ihrer Problemstruktur nur schwer mit den traditionellen Ansätzen der Umweltpolitik und -verwaltung gelöst werden können. Auf der anderen Seite tragen internationale Vorgaben und das vom nationalen und europäischen Gesetzgeber vorgegebene Instrumentarium neue Anforderungen an die Umweltverwaltung heran. Hier sind insbesondere die zunehmenden Erfordernisse einer vorausschauend-gestalterischen Planung, einer Einbeziehung von Betroffenen und einer verstärkten Integration von Umweltbelangen in die verursachernahen Verwaltungen zu nennen. Auch der Wandel von einem engen Umweltschutzbegriff hin zu einer langfristig präventiven Politik der nachhaltigen Entwicklung ist mit neuen Herausforderungen verbunden.

Der Widerspruch zwischen politischen Vorgaben zur „Verschlankung“ vorhandener Verwaltungskapazität und des Bedarfs an qualitativer wie quantitativer Aufgabenerweiterung wird in finanzieller Hinsicht noch dadurch verstärkt, dass Problemlösungen auch für die Adressaten einschlägiger Regelungen oft kostenträchtig sind (z. B. Maßnahmen der Bodensanierung oder des Lärmschutzes). Hier entsteht die massive Gefahr einer nur noch selektiven Aufgabenerfüllung mit einer Tendenz zur Dethematisierung solcher Probleme und Aufgaben, deren Bearbeitung nicht durch öffentlichen Druck oder aufgrund internationaler Vorgaben unvermeidlich wird.

1.1 Problemstruktur als Herausforderung

1.1.1 Erfolge deutscher Umweltpolitik und -verwaltung

9. Ein Blick auf die *Leistungsbilanz der deutschen Umweltpolitik* seit 1970 macht deutlich, dass die staatliche Reaktion auf ökologische Herausforderungen grundsätzlich sinnvoll und in einem breiten Spektrum von Umweltbelastungen auch erfolgreich war. Diese Bilanz ist bisher ganz wesentlich ein Erfolg der Umweltverwaltungen. Dies gilt zunächst wegen des hohen Stellenwertes des staatlichen Vollzuges. Aber auch die „weicheren“ Verfahren des „kooperativen Staates“ sehen vor allem die Verwaltungen als Verhandlungspartner und stellen diese bis in die Berufsqualifikation vor neue Herausforderungen (JORDAN et al. 2003; SRU 2004). Im Folgenden werden sowohl die Effektivität als auch die Effizienz der deutschen Umweltverwaltung kurz skizziert. Dabei wird der Umweltbilanz die Kostenbilanz des Umweltschutzes gegenübergestellt. Dieser Vergleich ist nur summarisch, lässt aber den Schluss zu, dass die Verbesserung der Umweltbilanz in Deutschland zumindest in den letzten Jahren mit sinkendem Kostenaufwand erreicht wurde.

Vergleicht man die umweltpolitischen Ausgangsprobleme der 1960er- und 1970er-Jahre mit dem heute erreichten Umweltzustand, so wird deutlich, dass die deutsche Umweltpolitik und -verwaltung – ungeachtet fortbestehender Defizite und Strukturprobleme (Abschn. 1.1.2, Tz. 13 ff.) – durchaus beachtliche Erfolge vorzuweisen haben (vgl. JÄNICKE et al. 2006). So zeigt ein Blick auf die Umweltbilanz Gesamtdeutschlands seit 1990, dass zumindest in den Bereichen der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, teilweise aber auch beim Klimaschutz, in der Abfallwirtschaft und im Naturschutz erhebliche Verbesserungen erzielt wurden. Dabei ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass bereits seit Beginn der 1970er-Jahre Maßnahmen insbesondere gegen eklatante Formen der Gewässerverschmutzung und gesundheitsgefährdende Formen der Luftverschmutzung ergriffen wurden, die ebenso wie Missstände der Abfallbeseitigung zunehmende Kritik in der Öffentlichkeit ausgelöst hatten. Die Umweltbilanz Gesamtdeutschlands seit 1990 setzt diese ersten Leistungen der Bundesrepublik voraus.

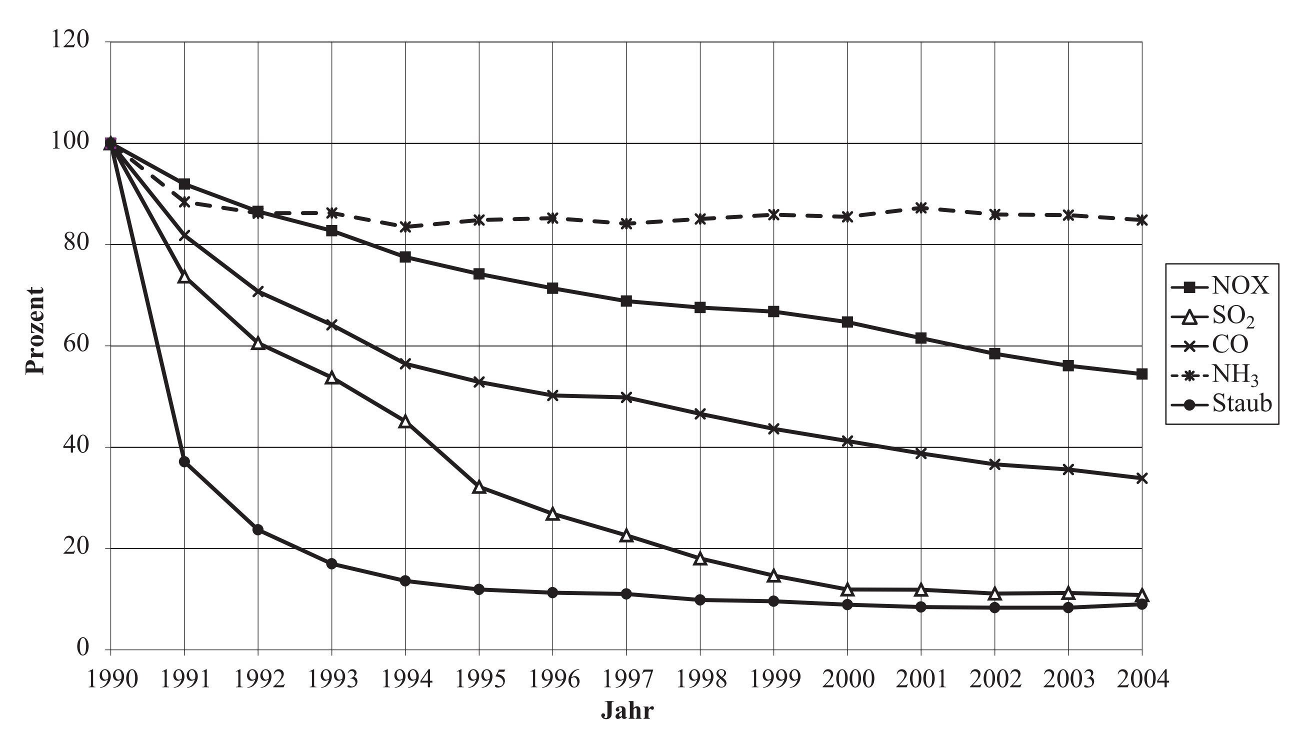
Die deutlichsten umweltpolitischen Verbesserungen finden sich im Bereich der Luftreinhaltung: So sank der Emissionsindex für Luftschadstoffe – nach teils erheblichen Verbesserungen im Jahrzehnt davor – von 1990 bis 2003 um mehr als 50 % (UBA 2005, S. 258). Abbildung 1-1 zeigt die Entwicklung ausgewählter Luftschadstoffemissionen seit 1990: Während die Emissionsminderungen bei Ammoniak geringer ausfielen, kam es insbesondere bei Staub, Schwefeldioxid und Kohlenstoffmonoxid zu erheblichen Verbesserungen.

Auch im Bereich des Gewässerschutzes wurden deutliche Verbesserungen erzielt. So nahm die Gewässerverschmutzung aus Punktquellen bei einer großen Zahl von Parametern ab: Im Jahre 2000 erreichten 65,1 % der Flusskilometer mindestens die biologische Güteklasse II; 1995 waren dies nur 47,2 % (UBA 2005, S. 136 ff.). Das Beispiel des Rheins veranschaulicht diesen positiven Trend: Einst als „Abwasserkanal Europas“ bekannt, konnte der Schadstoffgehalt hier, nach teilweise erheblichen Verbesserungen bereits in den 1980er-Jahren, zwischen 1990 und 2001 für Parameter wie Nitrate, Phosphor, Ammonium, Blei, Cadmium oder Chrom noch einmal deutlich weiter abgesenkt werden (OECD 2005a, S. 80 ff.). Auch im Bereich der öffentlichen Abwasserbeseitigung kam es nach 1990 zu weiteren Verbesserungen. Das in den vorherigen Jahrzehnten erreichte Behandlungsniveau wurde weiter verbessert und auf Gesamtdeutschland ausgedehnt (s. Abb. 1-2).

Abbildung 1-1



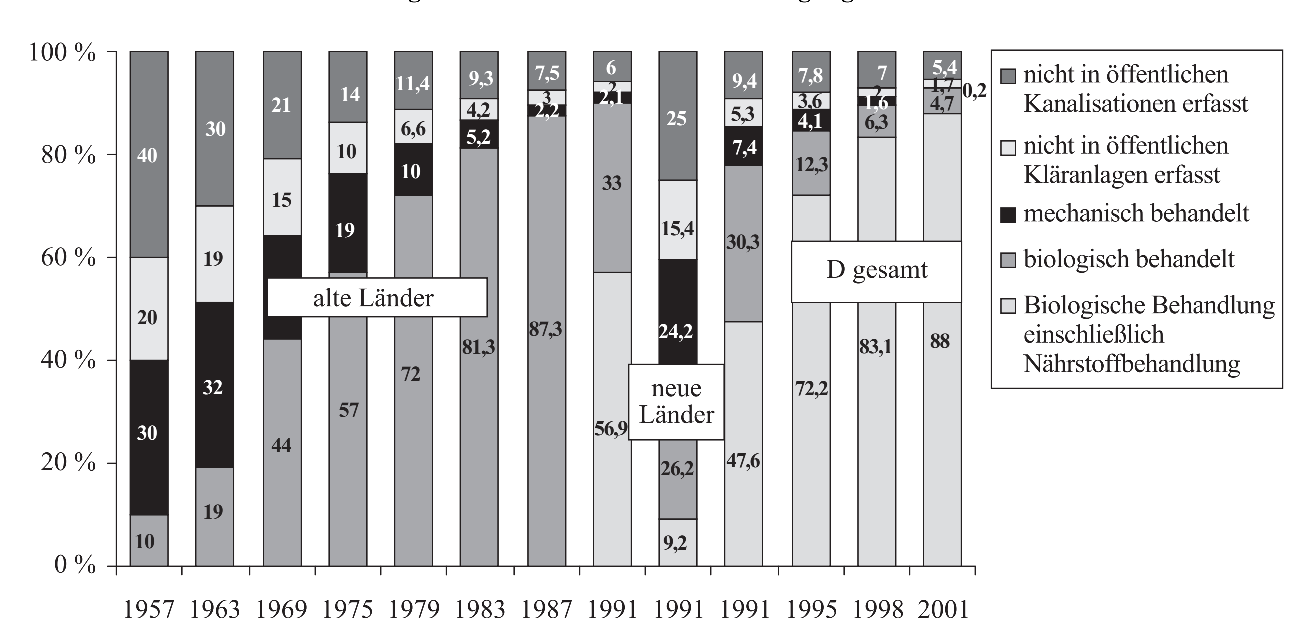
Entwicklung ausgewählter Luftschadstoffemissionen in Deutschland (1990 bis 2004)



Quelle: UBA 2006

Abbildung 1-2

Entwicklung der öffentlichen Abwasserbeseitigung in Deutschland

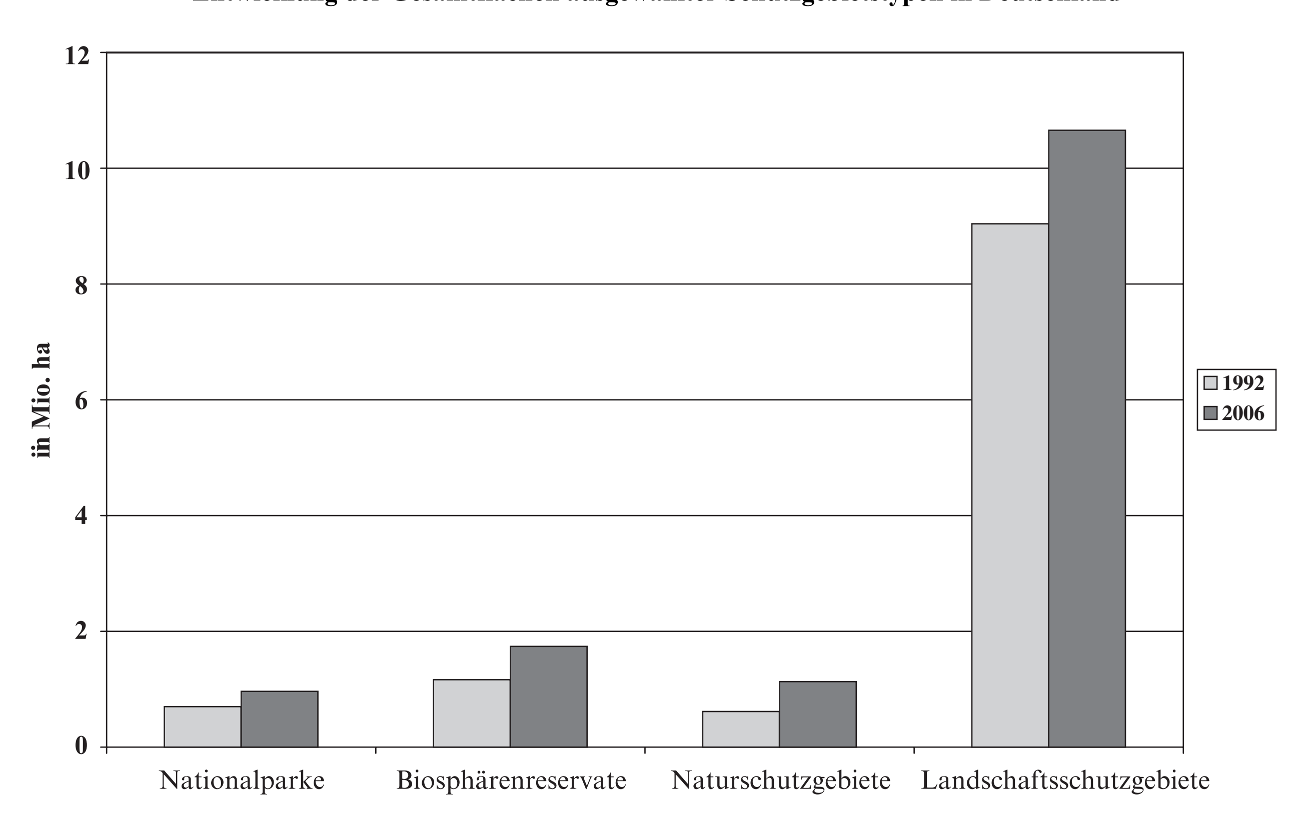


Quelle: JÄNICKE 2006, S. 9

Auch im Klimaschutz, in der Abfallwirtschaft und im Naturschutz konnten Verbesserungen erzielt werden. Die Treibhausgas-Emissionen sanken von 1990 bis 2005 um annähernd 20 %, was neben dem Wiedervereinigungseffekt auf eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen zurückgeht (ZIESING 2006). Die Abfallablagerungsquote (ohne Bergematerial aus dem Bergbau) hat sich zwischen 1997 und 2003 von 22,5 % auf 15,6 % verringert (UBA 2005, S. 315 f.). Gleichzeitig wurden seit 1993 rund 70 % der Hausmülldeponien geschlossen (UBA 2005, S. 319) und die verbleibenden Anlagen baulich und technisch deutlich besser ausgestattet. Für bestimmte Abfälle konnte die Verwertungsquote deutlich gesteigert werden, zum Beispiel für Altpapier von 58 % auf 63 % (1995 bis 2003) und für Behälterglas von 65 % auf 87,7 % (1993 bis 2003) (UBA 2005, S. 304 f.). Schließlich wurden die Gesamtflächen ausgewählter Schutzgebietstypen in Deutschland seit 1992 ausgeweitet (s. Abb. 1-3). So nahm zum Beispiel die Fläche von Naturschutzgebieten zwischen 1992 und 2006 von 617 034 ha auf 1,13 Mio. ha zu, was einem Zuwachs am Anteil der terrestrischen Fläche von 1,7 % auf 3,2 % entspricht (UBA 1995; BfN 2006a). Auch der terrestrische Anteil der von Deutschland nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG – FFH-RL) zu meldenden Gebiete wurde – teils gegen erhebliche Widerstände – zwischen 2003 und 2006 von 6,7 % auf 9,9 % ausgeweitet, während sich der Anteil der ausgewiesenen Vogelschutzgebiete im selben Zeitraum von 5,2 % auf 8,9 % erhöhte (Europäische Kommission 2006a; 2006b). Allerdings sagt die prozentuale Zunahme an geschützten Flächen noch nichts über den tatsächlichen Erfolg der jeweiligen Schutzmaßnahmen aus.

Abbildung 1-3

Entwicklung der Gesamtflächen ausgewählter Schutzgebietstypen in Deutschland



Anmerkung:Zahlen zu den Naturschutzgebieten und Landschaftsschutzgebieten von 2004, Naturschutzgebiete ohne marine Flächen, Nationalparke und Biosphärenreservate inkl. mariner Flächen

SRU/SG 2007/Abb. 1-3; Datenquelle: UBA 1995 und BfN 2006a

Auch im europäischen Vergleich nimmt Deutschland bei wichtigen Umweltindikatoren eine führende Position ein. Dies gilt weniger für Indikatorensysteme über den absoluten Zustand der Umweltmedien: Hier kommt Deutschland als dicht besiedeltes Industrieland mit Ausnahme des Bereichs der Luftreinhaltung im OECD-Vergleich (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) auf eher unterdurchschnittliche Werte (ESTY et al. 2005, S. 154). Betrachtet man aber den Grad der relativen Umweltverbesserungen – die Performanz der Umweltpolitik und der Umweltverwaltungen – kommt Deutschland in den Bereichen Luftreinhaltung, Klimaschutz und Abfallwirtschaft im Industrieländervergleich auf Spitzenwerte (SCRUGGS 2003; OECD 2005a).

10. Interessanterweise widerspricht die *Kostenbilanz* dieser umweltpolitischen Erfolge einer verbreiteten Kritik: Die erzielten Leistungen des staatlichen Umweltschutzes wurden nicht mit steigendem, sondern mit seit 1995 nominal sinkendem Kostenaufwand erzielt. Dies gilt gleichermaßen für die industriellen Aufwendungen: Im produzierenden Gewerbe sanken die Gesamtaufwendungen (Abschreibungen und laufende Ausgaben) für den Umweltschutz zwischen 1995 und 2002 von 8,7 auf 7,4 Mrd. Euro, öffentliche Ausgaben sanken von 14,15 auf 9,5 Mrd. Euro (Statistisches Bundesamt 2005). Dies entspricht einem Rückgang von rund 33 % (vgl. OLSSON 2005, S. 4). Rückläufig sind insbesondere die Aufwendungen in den relativen Erfolgsbereichen Luftreinhaltung und Gewässerschutz. Dieser Rückgang der Umweltschutzausgaben ist vor dem Hintergrund der Vielzahl von weiterhin ungelösten, oft kostenträchtigen Problemen (wie Bodenschutz oder Lärm) und des insgesamt eher gestiegenen Aufgabenpensums der Umweltverwaltungen differenziert zu bewerten und darf nicht als Trendaussage missverstanden werden. Auch könnte der Ausgabenrückgang auf unterlassene umweltpolitische Investitionen hindeuten und kann damit nicht notwenig als Effizienzgewinn verbucht werden. In jedem Fall widerspricht er aber dem Argument einer „steigenden Kostenbelastung“.

In anderen EU-Ländern wie Frankreich, Großbritannien, Schweden, Dänemark oder Italien ergab sich in dieser Zeit immerhin ein deutlicher Kostenanstieg, womit die öffentlichen Umweltschutzausgaben als Prozentsatz des Bruttoinlandproduktes (BIP) im Jahr 2002 in den genannten Ländern auf vergleichbarem bis höherem Niveau lagen. Entgegen vielfacher Vermutung ist die volkswirtschaftliche Belastung durch Umweltschutzaufwendungen in Deutschland auch nicht durchgängig höher als in wichtigen osteuropäischen Beitrittsländern der Europäischen Union (EU): In Polen und Tschechien beispielsweise erreichten die öffentlichen Umweltschutzausgaben als Prozentsatz des BIP im Jahr 2002 mit 0,5 % und 0,3 % ein ähnliches Niveau wie in Deutschland (0,4 %) (OLSSON 2005, S. 4). Das verbreitete Argument eines umweltschutzbedingten Wettbewerbsnachteils Deutschlands im Vergleich mit den osteuropäischen Beitrittsländern wird auch durch einen Blick auf die Umweltschutzausgaben der Industrie relativiert: So waren die Umweltschutzausgaben der Industrie als Prozentsatz des Bruttosozialproduktes (BSP) Ende der 1990er-Jahre in Polen, Tschechien und der Slowakei deutlich höher als in Deutschland (OECD 2005a, S. 281). Dieser Umstand ist zwar mit dem höheren Nachrüstungsbedarf in den neuen Beitrittsländern erklärbar, widerspricht aber dem Vorurteil, osteuropäische Beitrittsländer würden sich grundsätzliche Kosten- und Wettbewerbsvorteile durch eine Vernachlässigung des Umweltschutzes verschaffen.

Die gesunkenen Umweltschutzaufwendungen lassen sich – abgesehen von zeitweiligen Sonderaufwendungen in den neuen Bundesländern – auch als Effizienzsteigerung im privaten und öffentlichen Umweltschutz interpretieren. In der Wirtschaft ergibt sich dies vermutlich durch eine gewisse zur Routine gewordene Internalisierung von Umweltverantwortung, vor allem aber durch „ökologische Modernisierung“. Dies betrifft Innovations- und Produktivitätseffekte von Umweltmaßnahmen jenseits von end-of-pipe (SRU 2002a). Die Europäische Umweltagentur (EEA) hat Deutschland jüngst eine vergleichsweise hohe „Öko-Effizienz“ bescheinigt (EEA 2005, S. 452). Umweltschutzeffekte können sich als Gratiseffekt eines effizienteren Umgangs mit Ressourcen und ex ante umweltschonenderer Verfahren ergeben. Entsprechende Innovationen können wiederum durch anspruchsvolle Umweltschutzmaßnahmen angestoßen werden. Diese Innovationen können ihrerseits betriebswirtschaftliche Vorteile bieten. Es ist jedoch bemerkenswert, dass die Innovationseffekte umweltpolitischer Maßnahmen in herkömmlichen Kosten-Nutzen-Analysen bislang häufig und oft sogar erheblich unterschätzt werden (OOSTERHUIS 2006).

Unlängst haben 29 europäische Umweltagenturen unter Verweis auf empirische Studien solche positiven Effekte von Umweltpolitik auf Innovation und Produktivität von Unternehmen hervorgehoben (Network of Heads of European Environmental Protection Agencies 2005). Die These, dass die Wirtschaft insgesamt und speziell das mittelständische Gewerbe im Gesamteffekt unter einer Kostenbelastung durch den Umweltschutz leide und mit Wettbewerbsnachteilen konfrontiert sei, ist vor diesem Hintergrund überprüfenswert. Das Mittelstandspanel des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) zeigt zwar eine Priorität der Forderung nach generellem Bürokratieabbau bei den Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU), aber die Klagen über zu viel Umweltschutz stehen hier ganz unten (IfM 2005).

Im *öffentlichen Sektor* ergab sich die Verbesserung bei den Kosten gewiss auch durch eine erfolgreiche Aufgabenkritik (in den 1980er-Jahren). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in Deutschland die bereits in den 1980er-Jahren geführte Debatte und die seit Beginn der 1990er-Jahre forcierte Politik der Reform des öffentlichen Sektors im OECD-Vergleich relativ weit gereicht hat. Entgegen der Auffassung im Lande selbst gehört Deutschland nach einer neuen OECD-Studie zur Spitzengruppe der Länder mit einem mehr als 5 %igen

Rückgang der Beschäftigung im öffentlichen Sektor (1990/1991 bis 2000/2001) (OECD 2005b, S. 161 f. und 217). Auch der Rückgang der Staatsquote zwischen 1996 und 2005 von 50,3 % auf 47,1 % zeigt Deutschland in dieser Hinsicht in einer eher überdurchschnittlichen Position im OECD-Vergleich (OECD 2005b, S. 219). Die wichtige Frage, ob diese „Verschlankung" des Staates zu einer Verbesserung oder aber zu einer Beeinträchtigung des Umweltschutzes geführt hat, wird für den Umweltbereich in den Kapiteln 2 und 3 behandelt.

11. Beim *Instrumentarium* ist die bisherige Erfolgsbilanz der Umweltpolitik durch eine klare Dominanz regulativer Steuerungselemente – vom Abgasstandard bis zur Abwasserabgabe – geprägt (vgl. RIVM 2004; HOLZINGER et al. 2002; UEBERSOHN 1990). Allerdings stößt die Regelungsdichte oft an Grenzen. Entlastend wirken hier zunehmend antizipierende Anpassungs- und Innovationsprozesse bereits im Vorfeld staatlicher Steuerung (JACOB 1999). Klare Problemdefinitionen bzw. Zielvorgaben, Kooperation, Netzwerkbildung und Dialogprozesse haben in dieser Hinsicht zunehmende Bedeutung erhalten. Zugleich hat sich das Spektrum staatlicher Instrumente erweitert; unter den ökonomischen Instrumenten ist die Kombination von Auflagen mit flexibler Anpassung (Beispiel Emissionshandel, Einspeisevergütung) hervorzuheben.

12. Insgesamt erfüllt die deutsche Umweltpolitik mit der erfolgreichen Vermeidung und Verringerung gesamtwirtschaftlicher und einzelwirtschaftlicher *Schadenskosten* eine zentrale ökonomische und soziale Funktion und stützt damit letztlich die wirtschaftliche und legitimatorische Basis der Staatstätigkeit (OFFE 1973; JÄNICKE 2006). Diese Leistung wird allerdings selten gewürdigt, weil die genaue Berechung der wirtschaftlichen Schäden einer unterlassenen Umweltpolitik methodisch äußerst schwierig ist und daher bislang kaum in Angriff genommen wurde. Dennoch ist im Hinblick auf die folgenden Argumente von einem (meist verdeckten) ökonomischen Interesse an der Vermeidung von Umweltschäden auszugehen:

– Ohne umweltpolitische Maßnahmen im Bereich der Luftreinhaltung wären neben den Gesundheitskosten erhebliche Korrosionskosten zu zahlen und Wertminderungen etwa bei Grundstücken zu verkraften.

– Ohne den Gewässerschutz der Vergangenheit hätten Produktionsstandorte (Chemieunternehmen, Wasserwerke) an unteren Flussläufen häufig aufgegeben werden müssen.

– Ohne die seit Beginn der 1970er-Jahre ständig verschärften umwelttechnischen Vorschriften wäre das rapide Wachstum des Straßenverkehrs kaum vorstellbar.

– Ohne Abfallpolitik und die Sanierung bzw. Schließung von Deponien wäre die Grundwasserbelastung für die Getränkeindustrie und die Wasserwerke heute erheblich problematischer.

– Ohne den Klimaschutz – den vermutlich wichtigsten und aktuellsten Bereich, an dem sich die wirtschaftliche Bedeutung entsprechender Schutzmaßnahmen verdeutlichen lässt – wäre mit extrem hohen Schadenseffekten zu rechnen.

Vor diesem Hintergrund kann daher gelten, dass industrielles Wachstum – und hier speziell das Wachstum umweltintensiver Sektoren wie Energie, Verkehr oder Chemie – nur um den Preis einer ständig erweiterten Sicherung von Umweltqualität möglich ist. Hierbei geht es nicht nur um aktuell erkannte Schäden, sondern auch um die negativen Umwelteffekte, die bei anhaltendem Industriewachstum zu erwarten sind. Insgesamt war und ist Umweltpolitik auf steigendem Niveau daher der Preis eines umweltintensiven industriellen Wachstums.

1.1.2 Defizite deutscher Umweltpolitik und -verwaltung: Die Herausforderung einer veränderten Problemstruktur

13. Der skizzierten Erfolgsbilanz deutscher Umweltpolitik und -verwaltung stehen erhebliche ökologische Probleme gegenüber, die nicht ausreichend, nicht dauerhaft oder gar nicht gelöst werden konnten bzw. neu hinzugekommen sind (für eine ausführliche Darstellung vgl. SRU 2002a; 2004). So sind die deutsche und die europäische Umweltpolitik und -verwaltung zunehmend mit Umweltproblemen konfrontiert, die deutlich machen, dass sich der Stellenwert des Umweltschutzes und die Bedeutung staatlicher Umweltschutzmaßnahmen keineswegs verringert haben.

Die besondere Herausforderung besteht darin, dass sich die hartnäckig ungelösten („persistenten") Umweltprobleme typischerweise durch einen höheren Schwierigkeitsgrad der Bewältigung auszeichnen (SRU 2004, Tz. 1177; s. auch SRU 2002a, Tz. 32 ff.). Ein erhöhter Schwierigkeitsgrad der Problembewältigung kann zunächst daraus resultieren, dass neue Risikoaspekte bestehender Umweltprobleme bekannt werden (Bsp. Feinstaub). Auch können bereits festgestellte Probleme neue Dimensionen annehmen (Bsp. Verlust von Biodiversität) oder genuin neue Problemfelder ins Bewusstsein treten (Bsp. Klimawandel oder Verschmutzung der Weltmeere). In allen Fällen bringen solch ungelöste Probleme neue Aufgaben für die Umweltverwaltung mit sich (z. B. die Ausarbeitung von Luftreinhalteplänen zur Bekämpfung der Feinstaubbelastung). Zu den hartnäckig ungelösten Umweltproblemen zählen weiterhin die anhaltende Flächeninanspruchnahme, die Kontamination von Böden und des Grundwassers, die Verwendung gefährlicher Chemikalien, die weltweit ungebremsten Emissionen von Treibhausgasen, der Verlust an biologischer Vielfalt sowie eine Reihe umweltbedingter Gesundheitsbelastungen (EEA 2002; OECD 2001). Im Bereich der Altlasten – ein gravierendes Problem in allen Industrieländern – droht ein Verzicht auf unerlässliche und teure Maßnahmen (EEA 2005, S. 171 ff.). Einige hartnäckig ungelöste Probleme – wie etwa der Klimawandel, die Verschmutzung der Weltmeere, der Verlust an Biodiversität oder die grenzüber-

schreitende Abfallverbringung – sind globaler Natur und daher mit besonderen Herausforderungen verbunden: Daneben gibt es Umweltprobleme, bei deren Lösung Deutschland zurücksteht. Im Gegensatz zu anderen EU-Ländern, wie etwa Schweden, wurde hier beispielsweise der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft, trotz Abnahme der bewirtschafteten Flächen, nicht verringert (Statistisches Bundesamt 2005).

Ingesamt ist die deutsche Umweltverwaltung im Bereich der Sachherausforderungen mit einem zunehmend anspruchsvollen Aufgabenspektrum konfrontiert. Einerseits müssen die erzielten umweltpolitischen Errungenschaften der vergangenen Jahrzehnte über „Routinearbeit“ langfristig abgesichert und im Wachstumsprozess kontinuierlich fortentwickelt werden. Andererseits stellt die Bewältigung der skizzierten ungelösten Umweltprobleme nicht nur den Gesetzgeber, sondern auch die Verwaltung vor große Herausforderungen. Dabei gerät die Umweltverwaltung insbesondere in den folgenden Bereichen unter erheblichen Anpassungsdruck.

Die Herausforderung globaler Umweltprobleme

14. Aufgrund ihres grenzüberschreitenden Charakters sind effiziente Lösungen für globale Umweltprobleme oftmals nur über den Weg internationaler Kooperation möglich. Allerdings ist eine fachgerechte und problemadäquate Koordination der Politiken souveräner Nationalstaaten aufgrund der heterogenen Interessenlagen und der vielfältigen Vetomöglichkeiten für Gegner weit reichender Umweltschutzmaßnahmen in der Regel schwieriger als die nationale Lösung regional begrenzter Umweltprobleme. Die wirksame Behandlung solcher Umweltprobleme stellt die Umweltverwaltung damit oftmals vor die Schwierigkeiten der Politikkoordination im Mehrebenensystem von Völkergemeinschaft, Europäischer Gemeinschaft und den Nationalstaaten (Abschn. 1.2.7, Tz. 48 ff.).

Verlagerung des Steuerungsbedarfs in umweltferne Verwaltungen

15. Zumeist handelt es sich bei den hartnäckig ungelösten Umweltproblemen um Umwelt- und Gesundheitsgefährdungen, deren Ursachen außerhalb des traditionellen Kompetenzbereiches der Umweltverwaltungen liegen. Oft resultieren sie aus der „normalen“ Funktionsweise anderer Wirtschafts- und Gesellschaftssektoren. Im Gegensatz zu den oben skizzierten Erfolgsfällen der Umweltpolitik, bei denen durch technische Lösungen beachtliche Fortschritte erzielt werden konnten, erfordert die Lösung solcher Umweltprobleme daher nachhaltige Veränderungen der Funktionslogik der verursachenden Wirtschaftssektoren bzw. der administrativen Strukturen der für diese Wirtschaftsbereiche zuständigen Ministerien.

Derartige Strukturveränderungen weisen in der Regel einen hohen Schwierigkeitsgrad auf. In erster Linie geht es um Wirtschaftsbereiche, für die eine intensive Umweltbeanspruchung die Produktionsgrundlage darstellt – ein Umstand, der auch im administrativen Vollzug heftige politische Auseinandersetzungen und Widerstände erwarten lässt. Für die Verwaltung erfordert dies eine zusätzliche Beanspruchung in Bereichen wie der Problemdiagnose, der Erarbeitung von innovativen Lösungen (Best Practice) oder der unmittelbaren Kommunikation mit Zielgruppen. Dies gilt für den Bergbau und die Grundstoffindustrien ebenso wie für den Energie-, den Verkehrs-, Bau- oder Agrarsektor. Zudem ist auch von den zuständigen Sektorverwaltungen kein spezifisches Engagement im Hinblick auf umweltpolitische Eingriffe zu erwarten: Wirtschafts-, Energie-, Bau- oder Agrarverwaltungen sehen ihre wesentliche Aufgabe darin, die Produktionsbedingungen ihrer Klientelbranchen zu sichern und dabei insgesamt die Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung zu verbessern. Erschwerend kommt hinzu, dass etwaige umweltpolitische Einschränkungen oder Leistungen der Sektorverwaltungen kaum honoriert werden. Insoweit stellt sich für die Umweltverwaltung zunehmend die Frage, wie sie ihre eigenen Botschaften formulieren und auch gegenüber anderen Ressorts durchsetzen kann.

Erschwerte Zurechnung von Umweltbelastungen zu den jeweiligen Verursachern

16. Weiterhin sind die hartnäckig ungelösten Umweltprobleme in der Mehrheit hochgradig komplex. Zunächst sind sie in der Regel das Resultat diffuser Einträge und entwickeln sich langsam als schleichende Verschlechterung (z. B. die Kontamination von Böden und des Grundwassers). Meist ist eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure – oft nur indirekt – an ihrer Entstehung beteiligt. Probleme treten dabei erst auf, wenn allein in der Summe problematische Einzelhandlungen zusammenkommen (Summationseffekt). Schließlich geht es um Umweltschäden, die eine räumliche und zeitliche Distanz zwischen Verursacher und Umweltbelastung aufweisen. Ingesamt erschweren derartige Umweltprobleme einen nur reaktiven Umweltschutz und steigern die Anforderungen an eine vorsorgende und verursachernahe Strategie. Der diagnostische Aufwand und die Koordinationserfordernisse bei den Gegenmaßnahmen sind also unverhältnismäßig größer als bei klassischen Umweltproblemen. Dies betrifft nicht nur die horizontale Koordination zwischen Verwaltungen („Politikintegration“) und den Dialog mit einer Vielzahl von Verursachern, sondern auch die „Präsenz von Fachverwaltungen“ im europäischen und internationalen Mehrebenensystem. Insgesamt können solch hartnäckig ungelöste Umweltprobleme damit die ohnehin bestehenden Steuerungsprobleme erhöhen, die unter den Stichworten der Staatsüberforderung oder des Staatsversagens diskutiert werden.

Geringe Thematisierbarkeit „schleichender“ Umweltverschlechterungen

17. Zudem steht dem erhöhten Schwierigkeitsgrad dieses Typus von Umweltproblemen nur eine begrenzte Akzeptanz für umweltpolitische Maßnahmen gegenüber. Hartnäckig ungelöste Umweltprobleme sind in der Regel

nur schwer politisierbar. Dies resultiert einerseits aus der oben beschriebenen Notwendigkeit weit reichender Veränderungen der Funktionslogik anderer Wirtschafts- und Gesellschaftsbereiche. Andererseits ist die begrenzte Akzeptanz für die notwendigen Maßnahmen vor allem darauf zurückzuführen, dass heute dringliche Umweltprobleme wie Flächenversiegelung, Klimawandel oder der Verlust von Biodiversität in ihrer langfristigen Wirkung nicht direkt wahrnehmbar sind: Als „schleichende“ Verschlechterungen, die in großer räumlicher oder zeitlicher Distanz vom Verursacher auftreten, gelangen sie nur selten von alleine ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit (BÖHRET 1990). Artenverluste oder Flächenversiegelung sind allenfalls punktuell und damit abgeschwächt wahrnehmbar, nicht aber in ihrem Gesamteffekt und in der Langzeittendenz.

Gleichzeitig verringert die schwache unmittelbare Betroffenheit des Bürgers bei vielen der heute vordringlichen Umweltprobleme die Akzeptanz für weit reichende Gegenmaßnahmen. Erschwerend kommt hinzu, dass die umweltpolitischen Erfolge bei weithin sichtbaren Umweltproblemen wie der urbanen Luftverschmutzung oder der Belastung von Oberflächengewässern den falschen Eindruck vermitteln können, dass die dringlichsten Umweltprobleme weit gehend gelöst seien (KUCKARTZ und GRUNENBERG 2002, S. 34).

In vielen Fällen fördert der Schwierigkeitsgrad der Problemlösung ihre tendenzielle „Verdrängung“ (Dethematisierung). Dies gilt nicht zuletzt auch für Probleme, die nur mit einem hohen Finanzaufwand angegangen werden können (z. B. die Altlastensanierung s. Kasten). Hier ergibt sich eine Selektivität der Maßnahmen in Richtung auf den Erfolgspfad marktfähiger technischer Lösungen mit hohem Win-Win-Potenzial: So werden im Bereich der Altlastensanierung beispielsweise vorrangig attraktive innerstädtische Flächen saniert. Das damit verbundene umweltpolitische Versagen hinsichtlich einiger wichtiger Probleme fördert in diesem schwierigen Segment immer wieder auch Resignationseffekte in der Politik.

Als Folge ihrer geringen Thematisierbarkeit bedürfen die hartnäckig ungelösten Umweltprobleme zwecks Erzeugung eines öffentlichen Problembewusstseins der Vermittlung durch Akteure aus Wissenschaft und Fachverwaltungen. Da der Problemtypus – wie gesehen – in der Regel nicht von außen (Medien, öffentliche Proteste) auf die politische Agenda gesetzt wird und auch eine parlamentarische Thematisierung eher selten ist (Ausnahme: Einsetzung wissenschaftlicher Enquete-Kommissionen), kommt insbesondere der Umweltverwaltung bei der Bekämpfung von hartnäckig ungelösten Umweltproblemen eine größere und vielfältigere Bedeutung zu als bei „normalen“ Umweltbelastungen: Umweltverwaltungen müssen sich hier zunehmend aktiv um Akzeptanz für Ihre Maßnahmen sowohl auf Seiten der Politikadressaten als auch in der allgemeinen Öffentlichkeit bemühen. Dies gilt zunächst für die Ministerialverwaltungen von Bund und Ländern, betrifft aber auch Verwaltungsakteure auf kommunaler Ebene. Um dieser zunehmend anspruchsvollen Aufgabe gerecht werden zu können, benötigen die Umweltverwaltungen ausreichende Expertise sowie die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen für eine kompetente Koordination, Bewertung und Umsetzung externer Forschung.

„Dethematisierung“ von Problemen mit hohem Finanzbedarf: das Beispiel Altlasten

Die Altlasten mit ihrer Gefährdung von Böden, Grundwasser und menschlicher Gesundheit sind bundesweit weiterhin ein erhebliches Umweltproblem. Obwohl den Verwaltungen mittlerweile ausreichende Instrumente zur Verfügung stehen (Landesgesetze, Vollzugshilfen etc.), kommen die Untersuchung und insbesondere die Sanierung nur sehr langsam voran. So stehen beispielsweise in Nordrhein-Westfalen 54 419 untersuchten Altablagerungen und Altlastenstandorten weitere 58 829 Altlastenverdachtsflächen gegenüber, für die noch keine Bewertung des Altlastenverdachtes erfolgt ist (MUNLV NRW et al. 2004, S. 15). Angesichts des offensichtlich die öffentlichen Haushalte überfordernden Finanzierungsbedarfes dieser historischen Lasten ist das Problem auf der umweltpolitischen Agenda nach unten gerückt. Dies zeigt sich nicht zuletzt auch an den vergleichsweise geringen Bemühungen der Länder zu einer bundesweiten Vereinheitlichung der Altlastenstatistik (SRU 2004, Abschn. 9.2.3), aber auch an der Tendenz, dass die zur Untersuchung und Sanierung bereitgestellten öffentlichen Mittel zurückgehen.

Für die neuen Bundesländer einschließlich Berlin wird der Finanzbedarf für die Sanierung der dortigen Altlasten auf mehrere Milliarden Euro geschätzt (EUWID Recycling und Entsorgung Nr. 7, 15. Februar 2005). Das Land Baden-Württemberg schätzt die Gesamtkosten für die Sanierung der Altlasten auf der Landesfläche auf 1 bis 2 Mrd. Euro. Gleichzeitig hat sich die Bereitstellung von Landesmitteln für den Altlastenfonds, aus dem die Kommunen bei der Altlastensanierung unterstützt werden, von 30 Mio. Euro im Jahr 2001 auf 14 Mio. Euro im Jahr 2005 verringert (EUWID Recycling und Entsorgung Nr. 34, 23. August 2005). In Nordrhein-Westfalen hat die am Altlastensanierungs- und Altlastenaufbereitungsverband Nordrhein-Westfalen beteiligte Wirtschaft die jährlich bereitgestellten Mittel für die Altlastensanierung von 4,1 Mio. Euro auf 3 Mio. Euro reduziert (EUWID Recycling und Entsorgung Nr. 10, 8. März 2005; MUNLV NRW 2005). Einen besonders hohen Finanzierungsbedarf erfordern die Altlastenstandorte mit großräumiger Kontamination. Für die Untersuchung, Sicherung und Teilsanierung des Chemiestandortes Bitterfeld/Wolfen wurden bisher 165 Mio. Euro aufgewendet (LAF 2006), darüber hinaus wird zum Beispiel von einem Aufwand von 1,2 Mrd. Euro und einer Sanierungsdauer bis mindestens zum Jahr 2050 ausgegangen (EUWID Recycling und Entsorgung Nr. 34, 23. August 2005).

1.2 Regelungsstrukturen als Herausforderung

18. Die Anforderungen an die Umweltverwaltung werden nicht nur von den Umweltproblemen, sondern wesentlich auch von dem maßgeblichen Umweltrecht, also von dem rechtlichen Problemlösungsinstrumentarium geprägt. Seit der Anfang der 1970er-Jahre einsetzenden intensiven Umweltrechtssetzung in Deutschland, aber auch in der EU ist ein außerordentlich umfängliches und komplexes Umweltrecht entstanden, dessen Vollzug den Aufbau einer entsprechend dimensionierten, qualifizierten und ausgestatteten Verwaltung voraussetzt. In der Entwicklung des Umweltrechts dominierte zunächst ein emissionsbezogenes, konditional strukturiertes Ordnungsrecht, das ganz überwiegend an den Belastungsquellen ansetzte und der Verwaltung klare Handlungsanweisungen auferlegte. Das teilweise auch normierte planerische Instrumentarium blieb vielfach und lange ungenutzt (Luftreinhalteplanung, Gewässerschutzplanung, Landschaftsplanung), gewiss auch wegen unzureichender personeller und sächlicher Ausstattung der Behörden.

In einer zweiten Regulierungswelle, die Ende der 1980er-Jahre einsetzte, sind deutlich komplexere Regelungsstrukturen geschaffen worden, die der Umweltverwaltung hohe Anpassungsleistungen abverlangten und noch abverlangen. Die neuen Elemente der komplexeren Regelungsstrukturen sind im Wesentlichen

– eine Orientierung der Verwaltung an vielfältigen Umweltqualitätszielen und damit geradezu notwendig verbunden eine starke Aufwertung der planerischen Instrumentarien,

– eine umweltmedienübergreifende, integrative Betrachtungsweise zur Vermeidung unerwünschter Belastungsverlagerungen von einem Umweltmedium in ein anderes, wobei schwierige Prognose- und Abwägungsprobleme sowie behördenübergreifende Koordinationsaufgaben zu bewältigen sind,

– eine dem Querschnittscharakter des Umweltrechts (s. Artikel 6 EG) gerecht werdende Integration von Umweltbelangen in „fremde" Regelungsregime, deren Vollzug dementsprechend qualifiziert werden muss,

– Monitoring- und Berichtspflichten, die für eine qualitätszielorientierte Umweltpolitik und -verwaltung eine essenzielle Bedeutung haben,

– vielfältige Formen der Beteiligung von Öffentlichkeit und Betroffenen an den Verwaltungsverfahren, worin ein gewandeltes Verhältnis von Staat und Bürgern zum Ausdruck kommt und womit größere Akzeptanz für staatliche Entscheidungen erreicht werden soll,

– Verpflichtungen der Verwaltung zur Verhandlung (Kooperation) mit den potenziellen Adressaten staatlicher Maßnahmen und Entwicklung eines angemessenen Konsensus, was jedenfalls deutlich aufwändiger ist als eine Entscheidung nach Anhörung und schließlich

– kooperative Formen der Konkretisierung und des Vollzuges der rechtlichen Vorgaben im europäischen Mehrebenensystem von EU und den Mitgliedstaaten.

Gewiss trifft zu, dass die beschriebenen modernen Regelungsstrukturen maßgeblich der Rechtssetzung seitens der EU zuzuschreiben sind, an der Deutschland zwar formal mitwirkt, aber – was häufig beklagt wird – nicht mehr in der prägenden Rolle der 1970er- und 1980er-Jahre. Es besteht allerdings im Grundsätzlichen kein Anlass, die EU-geprägten Entwicklungen des Umweltrechts als dem deutschen Rechtssystem eher fremd, unnötig bürokratisch und im Vollzug zu aufwändig zu kritisieren. Meist sind diese neuen Regelungselemente einleuchtende Antworten auf die sachlichen Herausforderungen an eine moderne Umweltpolitik und -verwaltung, wie sie im vorangehenden Abschnitt skizziert worden sind. Es hat sich in den ersten beiden Jahrzehnten moderner Umweltgesetzgebung nämlich gezeigt, dass ein dominant am Stand der Technik orientierter, emissionsbezogener Ansatz auch angesichts der Wachstumsprozesse nicht ausreichend ist, um dauerhaft die erforderliche Umweltqualität zu gewährleisten. Für eine in diesem Sinne nachhaltige Umweltpolitik kommt nur ein qualitätszielorientierter Ansatz mit einer integrativen Betrachtungsweise, auch planerischen Instrumenten, einem konsequenten Monitoring, partizipativen Elementen und einer kooperierenden Verwaltung im europäischen Verbund in Betracht. Selbstverständlich gehören auch konsequente Emissionsbegrenzungen nach dem Stand der Technik zu einer adäquaten Instrumentierung der Umweltqualitätsziele.

Die neuen Regelungsstrukturen erfordern allerdings – wie schon mehrfach angedeutet – von der Verwaltung in vielerlei Hinsicht eine aufwändigere und vielfach auch anspruchsvollere Arbeit als ehedem in den tradierten Strukturen. Dies ist bei der Debatte um Bürokratieabbau, Beschleunigung, Deregulierung usw. zu beachten, soll die Vollzugsfähigkeit der deutschen Umweltverwaltung nicht gefährdet werden. Nachfolgend werden die neuen Herausforderungen an die Umweltverwaltung etwas näher beleuchtet:

1.2.1 Strategischer Umweltschutzansatz

19. Auf Ebene der EU wird ein gestufter Diskussions- und Regulierungsansatz verfolgt: Durch Mitteilungen, Grün- und Weißbücher, Aktionsprogramme oder Strategien eröffnet die Europäische Kommission die politische Diskussion zu einem komplexen Themenbereich, identifiziert den Handlungsbedarf und stellt eine Planung für mögliche Maßnahmen und Instrumente vor. Nach fortgeschrittener Diskussion werden diese eher strategischen Dokumente öfter bereits von konkreten Regelungsvorschlägen begleitet.

Das wichtigste übergreifende mittelfristige Planungsdokument der europäischen Umweltpolitik ist das Umweltaktionsprogramm. In dem für den Zeitraum von 2002

bis 2012 gültigen 6. Umweltaktionsprogramm (Beschluss 1600/2002/EG) werden wichtige Handlungsfelder und Grundsätze der Umweltpolitik identifiziert. Im Vergleich zu früheren Umweltaktionsprogrammen sind in dem Aktionsprogramm selber allerdings annähernd keine quantifizierten und verbindlichen Zielvorgaben für diese Bereiche niedergelegt. Konkretisierungen für die einzelnen Themenbereiche sollen vielfach im Rahmen der bereichsspezifischen thematischen Strategien entwickelt werden (SRU 2002a, Tz. 252 ff.). In diesen thematischen Strategien sollen für einzelne Umweltbelastungsfelder langfristig zu erreichende Umweltqualitätsziele definiert werden, die durch eine Inanspruchnahme aller relevanten Verursacher verwirklicht werden sollen. Zudem werden Instrumente benannt, mit denen diese Ziele erreicht werden können. Rechtlich verbindliche Vorgaben für die Mitgliedstaaten erwachsen aus Rahmenrichtlinien, die auf der Grundlage der thematischen Strategien entwickelt werden. Die Rahmenrichtlinien sind von den Mitgliedstaaten inhaltlich auszufüllen und umzusetzen. Die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten dafür ergreifen, müssen auf das Erreichen der verbindlichen Umweltziele gerichtet sein. Dafür sind langfristige Planungen, verursachergruppenübergreifendes Handeln und ein komplexes Monitoring zur Bestandsaufnahme und Erfolgskontrolle geradezu zwingend. Die Umweltverwaltungen der Mitgliedstaaten werden mit den entsprechenden Vollzugsaufgaben betraut und müssen daher mit Blick auf die langfristig zu erreichenden Umweltqualitätsziele planerisch-konzeptionell ausgerichtet sein und intensiv mit anderen Verwaltungsressorts kooperieren.

Besonders ausgearbeitet und operationalisiert wurde dieser Ansatz bisher im Luftreinhalterecht. So wurden im Jahre 2001 die Arbeiten an der thematischen Strategie „Clean Air For Europe“ (CAFE) begonnen. Diese setzt Gesundheits- und Umweltziele in Form von Umweltqualitätszielen sowie Ziele für die Verringerung der Emissionen der wichtigsten Schadstoffe fest, die stufenweise bis zum Jahre 2020 zu erreichen sind. Angestoßen durch das 6. Umweltaktionsprogramm hat die Europäische Kommission im Rahmen der Fortentwicklung der CAFE Strategie im Jahre 2005 die „Thematische Strategie zur Luftreinhaltung“ und den Vorschlag für eine „Richtlinie über die Luftqualität und saubere Luft in Europa“ vorgelegt. Strategie und Richtlinienvorschlag zielen auf das Erreichen von Zwischenzielen für die Luftqualität. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Verpflichtung aller relevanten Emittenten, insbesondere auch der Landwirtschaft sowie des Straßen-, Luft- und Seeverkehrs gelegt. Viele der anderen thematischen Strategien fallen allerdings hinsichtlich Ziel- und Maßnahmenkonkretisierung hinter die thematische Strategie zur Luftreinhaltung zurück (PALLEMAERTS et al. 2006; HEY 2006; SRU 2006; 2005a).

Im Bereich des Naturschutzes wurden bereits Strategiedokumente vor dem 6. Umweltaktionsprogramm beschlossen. In der im Jahre 1998 vorgelegten Biodiversitätsstrategie wurden langfristige Ziele und Maßnahmen für den Erhalt der Artenvielfalt herausgearbeitet. Als relevante Verursachersektoren für den Verlust der Artenvielfalt wurden die Landwirtschaft, die Fischerei und der Tourismus identifiziert. Darüber hinaus wurde die Bedeutung betont, die dem Erhalt der biologischen Vielfalt im Rahmen der Regional- und Raumplanung, der Forstwirtschaft sowie der Entwicklung und Zusammenarbeit zukommen muss. Fortentwickelt wurde dieser Ansatz in der Kommissionsmitteilung „Eindämmung des Verlusts der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 – und darüber hinaus“ aus dem Jahre 2006. Ferner verlangt der Vollzug des durch die FFH-RL geprägten Naturschutzrechts der EU von den mitgliedstaatlichen Behörden die Definition langfristig angelegter Managementstrategien, um die erforderliche Vernetzung und den Erhalt schützenswerter Biotope zu erreichen. Auch diese Ziele setzen voraus, dass alle Belastungsquellen im Rahmen der Schutzkonzepte berücksichtigt werden.

Auch im Bereich des Gewässerschutzes wird von den mitgliedstaatlichen Verwaltungen eine strategisch-konzeptionelle, langfristig orientierte und ressortübergreifende Gewässerbewirtschaftung verlangt. In der im Jahre 2000 in Kraft getretenen Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG – WRRL) werden sehr vage Gewässerschutzziele festgelegt, die von den Mitgliedstaaten zunächst zu konkretisieren und sodann verbindlich zu erreichen sind. Diese Vorgabe kann ohne eine langfristige Ziel- und Maßnahmenplanung nicht verwirklicht werden. So kann der gemäß Artikel 4 Abs. 1 lit. iii) WRRL bis zum Jahre 2015 herzustellende gute chemische und ökologische Zustand nur auf der Grundlage planvoll zu erarbeitender Konkretisierungen der Schutzziele und Managementmaßnahmen erreicht werden, die alle Belastungsquellen ihrem Verursacheranteil entsprechend in die Bewirtschaftungsplanung einbeziehen.

20. Diese Darstellung verdeutlicht zunächst, dass von dem neuen Ansatz nicht nur die Umweltverwaltung betroffen ist. Vielmehr müssen alle umweltschutzrelevanten Ressorts der deutschen Verwaltung in der Lage sein, durch eine verursacherübergreifende Maßnahmenplanung auf das langfristige Erreichen bestimmter Umweltschutzziele hinzuarbeiten. Darüber hinaus wird aber auch das Aufgabenspektrum der Umweltverwaltung modifiziert, da diese nunmehr gemeinsam mit den Verwaltungen anderer Ressorts die verbindlichen Umweltziele erreichen muss. Dass dies eine große Herausforderung darstellt, wurde Anfang des Jahres 2005 durch die Diskussion über die Feinstaubbelastung besonders deutlich. Obwohl die ab dem 1. Januar 2005 verbindlichen Grenzwerte für PM_{10} bereits seit dem Inkrafttreten der einschlägigen Tochterrichtlinie zur Luftqualitätsrahmenrichtlinie im Jahre 1999 bekannt waren, war es nicht gelungen, ein Handlungskonzept zu erarbeiten, das eine wirksame Einhaltung der Grenzwerte sicherstellt. Stattdessen wurde den ersten Überschreitungen der Grenzwerte mit einem übersteigerten Aktionismus begegnet, der die erforderlichen auf langfristige Zielerreichung gerichteten Maßnahmen erneut gefährdet (SRU 2005b).

Neben der in diesem Beispiel betroffenen Straßenverkehrsverwaltung muss die Umweltverwaltung darüber hinaus insbesondere mit den Landwirtschafts-, Verkehrs-, Bau- oder Energieressorts kooperieren, da die Umweltziele nur dann verwirklicht werden können, wenn auch diese den Umweltschutz frühzeitig zum Gegenstand ihrer sektoralen Programme machen (SRU 2004, Tz. 1203 ff., 1266 ff.; LENSCHOW 2002; LAFFERTY 2001; JÄNICKE und JACOB 2006) und im Rahmen ihrer Vollzugstätigkeit berücksichtigen. Ungeachtet ihrer hohen Plausibilität gilt die Integration von Umweltbelangen in umweltexterne Verwaltungen im Hinblick auf deren starke Spezialisierung und die Bedeutung „bürokratischer“ Eigeninteressen jedoch als schwierig und äußerst voraussetzungsvoll. Dennoch können nur auf diese Weise Innovations- und Anpassungspotenziale erschlossen werden, die ausschließlich den verursachenden Sektoren bekannt sind und nur von ihnen aktiviert werden können. Um die verursacherverantwortlichen Sektoren angemessen beraten zu können, muss die Umweltverwaltung mit den notwendigen personellen und institutionellen Kapazitäten ausgestattet sein und über die notwendige Überzeugungs- und Durchsetzungskraft verfügen (SRU 2004, Tz. 1207). Im Einzelnen sind insofern von der Umweltverwaltung gefordert:

- ein erhöhter Abstimmungsaufwand und die Wahrnehmung von Mitzeichnungsbefugnissen (s. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien);
- zusätzliche Moderationsfunktionen im Hinblick auf Kooperationsprozesse, oft mit dem Erfordernis spezieller Kompetenzen;
- fachkompetente Mitwirkung bei integrierten Bewertungsverfahren (Integrated Assessment);
- in Abstimmung zu erarbeitende Durchführungsrichtlinien (z. B. zum Straßenbau, zur Flurneuordnung oder zum Bodenabbau);
- frühzeitige strategische Zusammenarbeit bei Einführung neuer Techniken (erneuerbare Energien, Gentechnik etc.);
- Prüfung und Bewertung der Materialien, die im Rahmen Strategischer Umweltprüfungen (SUP) und Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) von den potenziellen Verursachern beigebracht werden;
- Stellungnahmen und Beratungsleistungen bei umweltbezogenen sektoralen Eigeninitiativen;
- Mitwirkung bei Initiativen gegenüber umweltintensiven Wirtschaftssektoren.

Diese Aufgaben setzen auf Seiten der Umweltverwaltung gute Kenntnisse der für die Integration von Umweltbelangen maßgeblichen Sektoren voraus.

1.2.2 Qualitätszielbezogener Umweltschutzansatz

1.2.2.1 Das Konzept der Umweltqualitätsziele

21. Eine zunehmende Anzahl umweltschutzrechtlicher Instrumente schreibt das Erreichen bestimmter Umweltqualitätsziele verbindlich vor. Den vollziehenden Stellen obliegt es dann, die Qualitätsziele durch geeignete Maßnahmen zu erreichen. Dabei variieren die einschlägigen Instrumente hinsichtlich der Detailschärfe der zu erreichenden Ziele zum Teil erheblich. So werden insbesondere im Luftqualitätsrecht verbindliche Qualitätsstandards in Form von Höchstkonzentrationen bestimmter Stoffe festgesetzt. Im Gegensatz zu diesen sehr konkreten Zielvorgaben werden in anderen Bereichen, wie zum Beispiel im Naturschutz- oder Gewässerschutzrecht, relativ vage Umweltqualitätsziele vorgeschrieben, die durch die Verwaltung erst näher zu konkretisieren und sodann durch eine sach- und situationsgerechte Maßnahmenplanung zu verwirklichen sind. In beiden Fällen wird es den zuständigen Behörden überantwortet, die vorgeschriebenen Qualitätsziele durch Maßnahmen zu erreichen, die den jeweiligen raum- und situationsbezogenen Kontext (überregional, regional bzw. lokal) angemessen in den Blick nehmen. Dieser qualitätszielorientierte Umweltschutzansatz verlangt von den mit der Umsetzung betrauten Stellen weitsichtige Planungen und komplexe Abwägungsentscheidungen. Wegen der schwierigen Prognostizierbarkeit von Umweltentwicklungen sind dazu insbesondere umfassende naturwissenschaftliche Kompetenzen erforderlich. Darüber hinaus muss die Umweltschutzverwaltung intensiv mit anderen relevanten Verwaltungsstellen kooperieren. Die Herausforderungen, die sich insofern für die deutsche Umweltverwaltung ergeben, werden nachfolgend für die Bereiche der Luftreinhaltung, des Gewässerschutzes und des Naturschutzes dargestellt:

1.2.2.2 Immissionsschutz durch Luftqualitätsziele

22. Im Bereich des Immissionsschutzrechts gehen die stärker an Luftqualitätszielen orientierten Anforderungen an die deutsche Umweltverwaltung insbesondere auf gemeinschaftsrechtliche Einflüsse zurück. Das Luftreinhalterecht der EU ist durch eine Vielzahl von Instrumenten geprägt, die sowohl Maßnahmen zur Reduzierung von Emissionen an spezifischen Quellen, nämlich Industrie-, Großfeuerungs- und Verbrennungsanlagen, als auch Maßnahmen umfassen, die quellenunabhängig auf das Erreichen bestimmter Luftqualitätsziele gerichtet sind. So wurden mit der Luftqualitätsrahmenrichtlinie (1996/62/EG) die Grundlagen für die Definition von EU-weit verbindlichen Qualitätsstandards in Bezug auf 13 Luftschadstoffe sowie planerische Instrumentarien zum Erreichen dieser Standards normiert. Die Konkretisierung der Qualitätsstandards erfolgt in sogenannten Tochterrichtlinien zur Luftqualitätsrahmenrichtlinie, in denen verbindliche Immissionsgrenzwerte für bestimmte Schadstoffe statuiert werden. Kennzeichnend für den auf EU Ebene verfolgten Ansatz ist ein Gesamtkonzept aus quellenbezogenen

Emissionsgrenzen, Luftreinhalteplanung und quellenunabhängigen Luftqualitätszielen (KOCH 2006, S. 501). Um das bundesdeutsche Immissionsschutzrecht diesen Vorgaben anzupassen und die drei Tochterrichtlinien 1999/30/EG, 2000/69/EG sowie 2002/3/EG der Luftqualitätsrahmenrichtlinie umzusetzen, wurden im Jahre 2002 das Bundes-Immisionsschutzgesetz (BImSchG) und die 22. Bundes-Immisionsschutzverordnung (BImSchV) novelliert sowie die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) angepasst (SRU 2004, Tz. 538 ff.).

Um dieses Luftreinhalteregime sachgerecht umzusetzen, muss die deutsche Verwaltung darauf ausgerichtet sein, die vorgeschriebenen Luftqualitätsziele innerhalb bestimmter verbindlicher Zeiträume zu erreichen. Dementsprechend verpflichtet § 45 Abs. 1 BImSchG die zuständigen Behörden dazu, das Erreichen der durch das Europarecht vorgeschriebenen Luftqualität sicherzustellen. Von den zuständigen Behörden verlangt dies, auf der Grundlage der einschlägigen Gesetze die Maßnahmen festzulegen, die ein Erreichen der Qualitätsziele bis zu dem gesetzlich vorgeschriebenen Zeitpunkt sicherstellen. Dabei haben sie alle Belastungsquellen zu berücksichtigen und Maßnahmen gegen alle relevant beteiligten Emittenten zu richten (§ 47 Abs. 4 BImSchG). Den Behörden obliegt es daher, auf der Grundlage des zur Verfügung stehenden Instrumentariums diejenigen emissions- und immissionsbezogenen Maßnahmen festzulegen, die für das Erreichen der Luftqualitätsziele erforderlich sind. Da der in § 45 Abs. 1 BImSchG verwendete Maßnahmenbegriff umfassend ist, werden alle Behörden verpflichtet, deren Zuständigkeitsbereiche von den relevanten Maßnahmen betroffen sind (JARASS 2005, § 45 Rn. 6). Vor diesem Hintergrund können die Luftqualitätsstandards nur auf der Grundlage einer intensiven Zusammenarbeit der betroffenen Ressorts erreicht werden.

23. Zu den verfügbaren Instrumenten gehört vor allem die Luftreinhalteplanung nach § 47 BImSchG. Durch Luftreinhaltepläne, die auf die langfristige und dauerhafte Verminderung von Luftverunreinigungen abzielen, und durch Aktionspläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen soll die flächendeckende Einhaltung der Luftqualitätsziele der EU unter Berücksichtigung aller für die relevanten Luftverunreinigungen ursächlichen Quellen sichergestellt werden. In den Plänen sind konkrete Einzelmaßnahmen vorzusehen, die zum Erreichen der Luftqualitätsziele ergriffen werden. Maßnahmen sind gegen alle Emittenten zu richten, die zum Überschreiten der Immissionswerte beitragen. Dabei ist gemäß § 47 Abs. 4 BImSchG unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes der konkrete Verursacheranteil der einzelnen Verschmutzungsquellen zugrunde zu legen. Entgegen der bisherigen deutschen Praxis ist dabei der motorisierte Straßenverkehr als Belastungsquelle ernst zu nehmen (REHBINDER 2005, S. 495; KOCH 2006, S. 505 f.). Dies geschieht in der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu dem Verhältnis zwischen straßenrechtlicher Planfeststellung und Luftreinhalteplanung nicht in dem gebotenen Maße. In dieser Rechtsprechung wird ein gewichtiger Akzent auf die Luftreinhalteplanung gelegt. Das planungsrechtliche Gebot der Konfliktbewältigung wird erst dann als verletzt angesehen, wenn ein planfeststellungsbedürftiges Vorhaben zugelassen wird, obwohl absehbar ist, dass seine Verwirklichung die Möglichkeit ausschließt, die Einhaltung der in der 22. BImSchV normierten Grenzwerte mit den Mitteln der Luftreinhalteplanung zu sichern (BVerwG, Urteil v. 23. Februar 2005, BVerwGE, Bd. 121, S. 57 (62 f.)). Dieser „nachsorgende“ Ansatz wird den Anforderungen des Luftqualitätsrechts der EU nicht gerecht, da die einschlägigen Vorgaben der Luftqualitätsrahmenrichtlinie sowie ihrer Tochterrichtlinien nicht etwa die Luftreinhalteplanung als alleiniges Instrument zur Erreichung der Luftqualitätsziele vorsehen. Diese Rechtsprechung verkennt die Grundidee des integrativen, zielorientierten Umweltschutzes, nach der grundsätzlich alle relevanten Verwaltungsstellen für die Zielerreichung in die Pflicht zu nehmen sind. Darüber hinaus stellt die Verantwortungsverlagerung auf die Ebene der Luftreinhalteplanung einen Bruch mit der bisherigen Rechtsprechung zum Grundsatz der Problembewältigung dar, nach der Probleme nur dann auf eine nachgelagerte Verwaltungsebene verlagert werden dürfen, wenn und soweit gesichert ist, dass sie dort angemessen gelöst werden können (SRU 2005c, Tz. 450 ff.). Letztlich wird der Regulierungsansatz des integrierten und qualitätsorientierten Umweltschutzes durch eine Rechtsprechung verfehlt, die zunächst einmal schädliche Umwelteinwirkungen zulässt und der nachfolgenden Luftreinhalteplanung die Bewältigung aller Probleme aufbürdet.

1.2.2.3 Gewässerschutz

24. Paradigmatisch für den qualitätsorientierten Schutzansatz ist im Bereich des Gewässerschutzes die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) der EU, die von erheblicher Bedeutung für die deutsche Gewässerschutzverwaltung ist. Die auf die Gewässerqualität bezogene Regulierungspolitik kommt deutlich in den Umweltzielen zum Ausdruck, die in Artikel 4 WRRL statuiert sind. Danach haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass ihre Oberflächengewässer bis zum Jahre 2015 einen guten biologischen, hydromorphologischen und chemischen Zustand erreicht haben, erheblich veränderte Gewässer ein gutes ökologisches Potenzial und das Grundwasser eine gute chemische und mengenmäßige Qualität aufweisen (KAPPET 2006, S. 173 ff.). Im Bereich des Gewässerschutzes erfordert der qualitätsorientierte Schutzansatz damit eine großflächige Beurteilung der Gewässergüte und eine sämtliche Verursacherquellen einbeziehende Planung zur Erreichung der Qualitätsziele. Daher ist ein integratives, zahlreiche und unterschiedliche Belastungsquellen einbeziehendes Konzept erforderlich, nach dem die Einzugsgebiete der Flüsse als maßgebende Planungseinheiten (Flussgebietseinheiten) anzusehen sind. Die Grenzen der Einzugsgebiete orientieren sich nicht an administrativen und nationalstaatlichen Grenzen, sondern folgen den ökosystemaren Zusammenhängen. Für jede der zehn in § 1 b Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)

aufgelisteten Flussgebietseinheiten hat dies zur Konsequenz, dass sie durch Teile der räumlichen Gebiete mehrerer Bundesländer gebildet werden. Darüber hinaus beschränken sich die Flussgebietseinheiten Oder, Elbe, Donau, Rhein und Ems nicht auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland, sondern erstrecken sich ebenfalls auf die Territorien anderer Mitgliedstaaten. Die Durchführung der Vorgaben der WRRL erfordert daher ein hohes Maß an Koordination und Kooperation sowohl zwischen den in einer Flussgebietseinheit zusammengefassten Bundesländern als auch auf internationaler Ebene. Dass diese territoriale Grenzen überschreitende Koordination und Kooperation zwingend zu leisten ist, wird durch die Artikel 3 und 13 WRRL klargestellt. Dies setzt erhebliche administrative Anpassungsleistungen voraus. So müssen die wasserwirtschaftlichen Verwaltungsstrukturen in einer Weise organisiert sein, die eine an den Einzugsgebieten orientierte Gewässerbewirtschaftung gewährleistet. Da Umsetzungsstrategien derzeit zunächst durch jedes Bundesland für sein Gebiet erarbeitet werden, entsprechen die hergebrachten Verwaltungsstrukturen diesem Erfordernis nicht (SRU 2004, Tz. 400).

25. Nach Artikel 4 WRRL ist bis zum Jahre 2015 ein „guter Zustand“ aller Gewässer in der EU zu erreichen. Um diese qualitative Zielvorgabe in quantitative Ziele umzusetzen, müssen vielfältige Parameter berücksichtigt werden. Beispielsweise sind für die Bestimmung des „guten ökologischen Zustandes“ von Flüssen gemäß Anhang V der WRRL biologische Komponenten, diese unterstützende hydromorphologische Komponenten sowie chemische und physikalisch-chemische Faktoren zur Unterstützung der biologischen Komponenten maßgebend. Die erforderliche Berücksichtigung vielfältiger Parameter erfordert komplexe Beurteilungen und setzt eine kooperative, grenzüberschreitende Zusammenarbeit voraus.

1.2.2.4 Naturschutz und Landschaftspflege

26. Im Bereich des Naturschutzes ist als überaus prägnantes Beispiel für einen zielorientierten Umweltschutz die in § 3 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) normierte Verpflichtung der Bundesländer zu nennen, ein Netz verbundener Biotope zu schaffen, das mindestens 10 % der Landesfläche umfasst. Durch diese Vorgabe sollen unter anderem die Anforderungen der FFH-RL auf der nationalen Ebene umgesetzt werden. Die Umsetzung der insofern im BNatSchG statuierten qualitativen und quantitativen Anforderungen verlangt von den zuständigen Naturschutzbehörden der Bundesländer zunächst eine Konkretisierung der spezifisch zu erreichenden Ziele (SRU 2002a, Tz. 695; 2004, Tz. 186). Die bundesrechtlich geforderte Vernetzung der unter Schutz gestellten Gebiete setzt zudem eine Abstimmung der Bundesländer untereinander voraus, die in § 3 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG auch ausdrücklich vorgeschrieben wird. Zur wirksamen Einrichtung des Biotopverbundnetzes ist außerdem gemäß § 14 c Abs. 1 Nr. 4c BNatSchG eine Einbettung des Konzeptes in die Landschaftsplanung und die räumliche Gesamtplanung zwingend erforderlich. Nur auf diese Weise kann ein kohärenter, mit anderen Raumfunktionen und -ansprüchen abgestimmter und abgewogener Verbund auf allen relevanten Ebenen geschaffen werden (SRU 2004, Tz. 186). Um diese Vorgaben umsetzen zu können, muss die Naturschutzverwaltung dazu befähigt sein, die erforderlichen Planungen in einer den naturschutzfachlichen Anforderungen gerecht werdenden Weise durchzuführen. Dies setzt zunächst naturschutzfachlich kompetentes Personal voraus. Darüber hinaus muss nicht nur die dringend verbesserungsbedürftige Abstimmung der einzelnen Bundesländer untereinander erfolgen (SRU 2004, Tz. 186), sondern auch eine Abstimmung der Naturschutzverwaltung mit anderen in die Planung einzubeziehenden Ressorts. Die Naturschutzverwaltung muss dabei in der Lage sein, den naturschutzfachlichen Belangen das angemessene Gewicht zuzumessen. Das setzt wiederum eine Unabhängigkeit gegenüber den anderen betroffenen Ressorts und die erforderliche Durchsetzungskraft voraus.

1.2.3 Integrativer Umweltschutz

1.2.3.1 Die Leitidee des integrierten Umweltschutzes

27. Das Ziel des integrierten Umweltschutzes ist es, sämtliche Umweltmedien ganzheitlich zu schützen, um dadurch sachwidrige Belastungsverlagerungen von einem Umweltmedium in ein anderes zu vermeiden. Auf der Grundlage dieses Schutzkonzeptes sollen Luft, Wasser und Boden medienübergreifend reguliert und kontrolliert werden. Dies schließt insbesondere auch eine Beurteilung möglicher Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Umweltmedien und eventueller Belastungsverlagerungen von einem Umweltmedium in ein anderes ein. So widerspräche es dem integrierten Umweltschutzansatz, wenn durch die Installation fortschrittlicher Filtertechnologien zur Abgasreinigung zwar die Schädlichkeit der Emissionen einer Industrieanlage in die Luft reduziert würden, als Konsequenz dieser Maßnahme jedoch die Umweltbelastung durch Abwässer ohne eine optimierende Betrachtung gesteigert würde. Dieser Ansatz, nach dem die Umweltauswirkungen nicht für die einzelnen Umweltmedien getrennt, sondern unter Berücksichtigung sämtlicher Wechselwirkungen und Belastungsverlagerungen in ihrer Gesamtheit betrachtet werden, erfordert eine rechtliche und administrative Zusammenführung der Regulierungsanforderungen und Genehmigungsverfahren (KNILL 2003, S. 43; DI FABIO 1998, S. 330 f.; KOCH und JANKOWSKI 1998, S. 98 ff.). Ziel dieser effektiven und vollständigen Koordinierung der Anforderungen muss eine auch Kostengesichtspunkte berücksichtigende Entscheidung über die Zulässigkeit einer Anlage oder eines sonstigen Vorhabens sein. An die Verwaltung werden in diesem Zusammenhang äußerst komplexe Beurteilungs- und Koordinierungsaufgaben herangetragen. Paradigmatisch für das integrierte Umweltschutzkonzept auf EU-Ebene sind die Richtlinien der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und der Strategischen Umweltprü-

fung (SUP). Aber auch die zur Umsetzung der IVU-Richtlinie (IVU – Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), der Wasserrahmenrichtlinie und der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) ergangenen nationalen Gesetze setzen ein integratives Herangehen an die jeweils erfassten Regelungsbereiche voraus.

1.2.3.2 Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung

1.2.3.2.1 Umweltverträglichkeitsprüfung

28. Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG beinhaltet die Umweltverträglichkeitsprüfung die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen der erfassten Großprojekte auf Mensch, Fauna und Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Sachgüter und kulturelles Erbe sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren. Dabei umfasst der Begriff „Wechselwirkungen" nicht nur die Verschiebung von Umweltbeeinträchtigungen von einem Umweltmedium auf ein anderes. Vielmehr haben die für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung zuständigen Behörden umfassende ökosystemare Beurteilungen vorzunehmen, um genaue Erkenntnisse über die potenziellen Umweltauswirkungen UVP-pflichtiger Großprojekte zu gewinnen.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 UVPG als unselbstständiges Verfahren ausgestaltet, das heißt, dass Umweltverträglichkeitsprüfungen innerhalb der Verwaltungsverfahren durchgeführt werden, die für die Zulässigkeit der UVP-pflichtigen Vorhaben maßgebend sind. Es obliegt daher den für die sogenannten Trägerverfahren zuständigen Fachbehörden, sich auf der Grundlage der von den Antragstellern unterbreiteten Informationen über die inter- und intramedialen Umweltauswirkungen eines Vorhabens zu informieren und diese zu bewerten. Da diese wegen der hergebrachten sektoriell ausgerichteten Verwaltungsstrukturen nur unter unverhältnismäßigen Anstrengungen in der Lage wären, medienübergreifende Umweltbewertungen durchzuführen, ist eine Kooperation mit anderen Behörden, deren umweltbezogener Aufgabenbereich von einem Vorhaben betroffen ist, zwingend geboten. Um möglichst umfassende Erkenntnisse über die Umweltauswirkungen der UVP-pflichtigen Vorhaben zu gewinnen, ist in Artikel 6 Abs. 1 UVP-Richtlinie daher eine Zusammenarbeit der betroffenen Behörden vorgesehen. Zur Umsetzung dieser Vorgaben sind in §§ 6, 7 UVPG weit reichende Kooperationspflichten der Behörden statuiert, deren umweltbezogener Aufgabenbereich von einem Vorhaben berührt wird. Diese verlangen auch eine Kooperation mit Behörden in anderen Staaten, soweit ein Vorhaben dort erhebliche Umweltauswirkungen haben kann. Dies ist vor dem Hintergrund besonders relevant, dass in der Verwaltungsvorschrift zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung weder Emissionsgrenzwerte noch Umweltqualitätsziele festgelegt sind, an denen sich die Fachbehörden orientieren können. Vielmehr wird auf die Grenzwerte der einschlägigen Fachgesetze verwiesen. Soweit diese keine Grenzwerte enthalten, haben sich die Genehmigungsbehörden nach den in Anhang 1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV) niedergelegten Orientierungshilfen zu richten. Dabei ist auch auf die Umstände des Einzelfalls wie Standort- oder Nutzungsmerkmale abzustellen. Die Beurteilung der Umweltauswirkungen der UVP-pflichtigen Vorhaben verlangt von der zuständigen Behörde daher komplexe Bewertungen.

1.2.3.2.2 Strategische Umweltprüfung

29. Auch die Durchführung der Umweltprüfung von Plänen und Programmen (sogenannte Strategische Umweltprüfung – SUP), in der Form, die sie durch die Umsetzungsgesetzgebung zur SUP-Richtlinie erhalten hat, legt den zuständigen Verwaltungsstellen umfangreiche und komplexe Koordinierungs-, Kooperations- und Bewertungsaufgaben auf. Dass dem gemeinschaftsrechtlich geprägten SUP-Konzept ein integrierter Schutzansatz zugrunde liegt, folgt aus dem Verweis in § 2 Abs. 4 Satz 2 UVPG, nach dem auch bei der SUP die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen auf Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie die Wechselwirkung zwischen diesen Schutzgütern zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten sind. Damit werden durch die UVP und die SUP im Grundsatz dieselben Herausforderungen an die zuständigen Behörden herangetragen. Dementsprechend sind in den §§ 14 h, 14 i, 14 j UVPG Beteiligungspflichten anderer betroffener in- und ausländischer Behörden sowie der Öffentlichkeit statuiert. Allerdings sind die Aufgaben im Zusammenhang mit der Umweltprüfung von Plänen und Programmen noch komplexer als bei der Umweltverträglichkeitsprüfung von Einzelvorhaben. Die SUP setzt im Vorfeld der Vorhabenzulassung an und erfasst die in einem Plan oder Programm zusammengefasste Fülle von Vorhaben. Dies verlangt bereits auf der Planungsebene weitsichtige prognostische und abwägende Entscheidungen.

1.2.3.3 Anlagengenehmigung

30. Ziel der IVU-Richtlinie ist es, die negativen Umweltauswirkungen, die von den durch die Richtlinie erfassten Industrieanlagen ausgehen, auf der Grundlage eines integrierten Konzeptes zu vermeiden, jedenfalls aber zu vermindern, um so ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen. Beurteilt werden dabei unter Einbeziehung der den Abfall betreffenden Maßnahmen die Auswirkungen auf die Luft, das Wasser und den Boden. Für Anlagenzulassungen folgt daraus, dass diese auf der Grundlage einer integrierten medienübergreifenden Bewertung zu erfolgen haben. Dies erfordert grundsätzlich, dass in jedem individuellen Genehmigungsfall eine umfassende Ermittlung der Umweltauswirkungen einschließlich einer belastbaren Prognose der Wechsel-

wirkungen sowie eine Abwägung erfolgen. Zur Umsetzung dieser Vorgaben hat der deutsche Gesetzgeber jedoch von der in Artikel 9 Abs. 8 bzw. 9 Abs. 3 IVU-Richtlinie eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, nach der die Anforderungen an einen integrativen Umweltschutz im Wege national einheitlicher Grenzwerte und sonstiger Umweltstandards festgesetzt werden können, denen allerdings eine integrative Betrachtung zugrunde liegen muss (KOCH und SIEBEL-HUFFMANN 2001, S. 1083 f.). Diese Umsetzungsoption war im Hinblick darauf nahe liegend, dass die gebundene BImSchG-Genehmigung nach §§ 6 Abs. 1 und 5 BImSchG sowie insbesondere die konkretisierend heranzuziehenden untergesetzlichen Vorschriften vom Grundsatz her schon seit jeher auf eine medienübergreifende Bewertung der Umweltauswirkungen gerichtet sind (DI FABIO 1998, S. 334; FELDHAUS 1981, S. 169; KOCH und JANKOWSKI 1998, S. 63).

Für die Vollzugsbehörden bedeutet diese Umsetzungsvariante eine entscheidende Entlastung, da sie im Regelfall nicht dazu verpflichtet sind, eigene Beurteilungen der medienübergreifenden Umweltauswirkungen von BImSchG-Anlagen vorzunehmen und im Genehmigungsbescheid durch individuelle Grenzwerte zu konkretisieren. Vielmehr erfolgt die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit einer Anlage anhand der untergesetzlichen Emissionsgrenzwerte, die gerade im Hinblick auf die Erfordernisse des integrativen Umweltschutzes im Sinne der IVU-Richtlinie festzulegen sind. Ein ordnungsgemäßer Vollzug der integrativen Umweltschutzvorgaben der IVU-Richtlinie setzt aber voraus, dass die gemäß §§ 7, 48, 48 a BImSchG durch die Bundesregierung festzulegenden untergesetzlichen Regeln einem integrativen Umweltschutz auch wirklich gerecht werden. Demgemäß schreibt die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft 2002) nach Nr. 5.1.3 vor, dass zur integrierten Emissionsvermeidung oder -verminderung Techniken und Maßnahmen anzuwenden sind, mit denen die Emissionen in die Luft, das Wasser und den Boden vermieden oder begrenzt werden und dabei ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt erreicht wird. Darüber hinaus dürfen die Anforderungen der TA Luft nicht durch Maßnahmen erfüllt werden, bei denen Umweltbelastungen in andere Medien wie Wasser oder Boden entgegen dem Stand der Technik verlagert werden. Beispielsweise werden durch die in Nr. 5.2 TA Luft 2002 vorgeschriebenen Emissionsgrenzwerte für Staub Abgasreinigungstechnologien gefördert, die auf dem Prinzip der Trockenabscheidung basieren. Dadurch werden Verfahren unterstützt, die – bei zu vernachlässigendem Abfallmehraufkommen – abwasserfrei sind und im Vergleich zu den alternativ einzusetzenden Nasswäscheverfahren eine bessere Wirksamkeit sowie einen geringeren Energieverbrauch aufweisen und damit insgesamt zu weniger Emissionen in die Luft führen. (Bundesregierung 2001, S. 13; zur Kritik an den fehlenden Begründungen der integrativen Grenzwerte der TA Luft: SRU 2002a, Tz. 315; 2004, Tz. 567 f.). Da die Definition entsprechender Regeln regelmäßig komplexe medienübergreifende Bewertungen der mit dem Anlagenbetrieb verbundenen Umweltauswirkungen voraussetzt, ist für ihre Erarbeitung auf Seiten der zuständigen Bundesministerien ein hohes Maß an Sachkompetenz und personellen Kapazitäten erforderlich.

Die Vollzugsbehörden sind durch die Kooperationspflichten besonders gefordert, die zur Umsetzung des Artikel 7 IVU-RL in § 10 Abs. 5 BImSchG und § 11 der 9. BImSchV normiert wurden (KOCH und SIEBEL-HUFFMANN 2001, S. 1084). Danach sind die für die Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung zuständigen Behörden dazu verpflichtet, eine vollständige Koordinierung der Genehmigungsverfahren und der Genehmigungsauflagen sicherzustellen. Dementsprechend haben die Genehmigungsbehörden nach § 10 Abs. 5 Satz 1 BImSchG die Stellungnahmen aller Behörden einzuholen, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird. Wegen der Vielzahl der betroffenen Behörden erfordert schon dies ein hohes Maß an Koordinierung. Hinzu kommt die in § 10 Abs. 5 Satz 2 BImSchG statuierte Aufgabe, in den Fällen, in denen neben der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung noch weitere Genehmigungen erforderlich sind, eine vollständige Koordinierung der Zulassungsverfahren sowie der Inhalts- und Nebenbestimmungen sicherzustellen. Jede Zulassungsbehörde muss über die von den anderen Behörden geplanten Inhalts- und Nebenbestimmungen informiert werden. Gemäß § 11 Satz 4 der 9. BImSchV muss sich die Immissionsschutzbehörde über den Stand der anderweitigen das Vorhaben betreffenden Zulassungsverfahren Kenntnis verschaffen sowie auf eine frühzeitige Abstimmung hinwirken. Insgesamt ist eine enge Zusammenarbeit aller beteiligten Behörden erforderlich (ROßNAGEL in: KOCH und SCHEUING 2006, § 10 Rn. 416 c).

In materieller Hinsicht wird die Prüfperspektive der Immissionsschutzbehörde damit über die ohnehin umfänglichen Voraussetzungen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung hinaus erweitert (JARASS 2005, § 10 Rn. 51). Die erforderliche Koordinierung ist nur auf der Grundlage detaillierter verfahrensrechtlicher Regelungen und untergesetzlicher Standards angemessen möglich, mit denen Grenzwerte festgeschrieben werden, die die integrativen Anforderungen berücksichtigen (SRU 2002a, Tz. 316). Darüber hinaus erfordert die Koordinierung auf Ebene der Länderverwaltungen aber, dass die Genehmigungsbehörden mit den erforderlichen personellen und sachlichen Mitteln ausgestattet werden, um die Umweltauswirkungen von Industrieanlagen in integrierter Weise beurteilen (diese Notwendigkeit wurde bereits vor dem Erlass der nationalen Umsetzungsgesetzgebung betont, vgl.: DI FABIO 1998, S. 334) und die parallel durchzuführenden Genehmigungsverfahren koordinieren zu können.

1.2.4 Umweltplanungen

31. Durch zentrale umweltrechtliche Instrumente wird an die Verwaltung die Aufgabe herangetragen, Umweltprobleme durch planerisches und gestalterisches Handeln zu lösen. Die Verwaltung hat dabei die Komplexität der

Veränderungen von Natur und Umwelt sowie der Belastungsfaktoren in den Blick zu nehmen. Die Relevanz planerischer Aufgaben nimmt unter anderem deshalb zu, weil sich die Zielorientierung in der Umweltpolitik der jüngeren Vergangenheit verstärkt hat (vgl. Abschn. 1.2.2, Tz. 21 ff.).

Diese Zielorientierung wird einerseits in allgemeinen gesetzlichen Zielen deutlich, bei denen der Gesetzgeber den Rahmen setzt und den Kontext steuert, den Gestaltungsvorgang dagegen weit gehend der planenden, politisch geleiteten und kontrollierten Verwaltung überlässt. Andererseits manifestiert sich der Zielbezug auch in konkreten Umweltqualitätszielen. Diese werden insbesondere für Problembereiche festgesetzt, in denen Maßnahmen, die allein an der Quelle ansetzen, ungeeignet oder unverhältnismäßig wären. Stattdessen müssen situationsangepasst Lösungen gefunden werden – zum Beispiel im Falle standortabhängiger Empfindlichkeiten von Natur und Landschaft. Der Weg zur Zielerreichung wird in beiden Fällen der Gestaltung im raum- und situationsbezogenen (z. B. regionalen oder lokalen) Kontext überlassen. Neuere rechtliche Normen (FFH-RL, WRRL, SUP-RL) und politische Strategien (Nachhaltigkeitsstrategie, Biodiversitätsstrategie) repräsentieren diese Zielorientierung und erfordern weiteres planerisches Handeln. Aufgrund der integrativen Ansätze dieser Richtlinien und aufgrund der Verflochtenheit der ökologischen Probleme werden gleichzeitig verstärkt umweltmedienübergreifende Abstimmungen zwischen den unterschiedlichen Bereichen des Umweltschutzes notwendig sowie die Integration von Umwelt- und Naturschutz in andere Politikbereiche. In der Konsequenz ist eine Vielzahl von konzeptionellen umweltrelevanten Planungen mit starken prognostischen Elementen entstanden, die die Zielvorgaben in situationsangepasste, handhabbare, konkrete und aufeinander abgestimmte Maßnahmenprogramme übersetzen und den effektiven Einsatz von Umsetzungsinstrumenten koordinieren.

In diesem Aufgabenfeld müssen die Umweltverwaltungen sich einerseits mit Planungen befassen, die Landnutzungen oder Eingriffe in Natur und Umwelt vorbereiten (wie die Agrar-, Verkehrs- oder Bodenabbauplanung). Dies geschieht, indem sie diese auf ihre Umweltverträglichkeit prüfen und gegebenenfalls Anforderungen zur Vermeidung bzw. Kompensation von Umweltbeeinträchtigungen stellen (z. B. im Rahmen der strategischen Umweltprüfung bzw. der Landschaftsplanung zur räumlichen Gesamtplanung). Andererseits hat die Umweltverwaltung selbst als Träger Umweltfachplanungen zu bewältigen, die eine Sanierung, einen vorsorgenden Schutz oder eine Verbesserung der Umweltsituation herbeiführen sollen (wie die Luftreinhalteplanung, die Lärmminderungsplanung, die Landschaftsplanung oder Schutzgebietsmanagementpläne). In beiden Fällen schafft die Planungstätigkeit überhaupt erst die Voraussetzung dafür, dass eine multipolare Abwägung im Rahmen von Vorhaben und Nutzungsplanungen möglich ist und damit den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung Rechung getragen werden kann.

Eine besondere Schwierigkeit der Aufgabenbewältigung besteht darin, dass sich die Umweltfachplanungen häufig jeweils auf ein einziges Umweltmedium oder Naturgut beziehen (Wasser oder Luft, Arten und Biotope). Die Aufgabe der Integration mit anderen Umweltplanungen stellt somit besondere Herausforderungen an die Koordination unterschiedlicher Verwaltungssektoren. Geschieht dies nicht innerhalb der Umweltplanung, fällt die Aufgabe an die (damit häufig fachlich überforderte) räumliche Gesamtplanung. Misslingt die Integration, sind räumlich konfligierende Zielaussagen für Freiraumnutzungen die Folge, deren Steuerungswirkung begrenzt ist (SPANNOWSKY 2005). Ausnahmen stellen die Landschaftsplanung und neuerdings (mit Einschränkungen) die Pläne nach der WRRL dar, die umweltmedienübergreifend eine Vorabkoordination der unterschiedlichen Umweltbelange vornehmen (sollen), bevor geeignete Darstellungen in die Raumplanung integriert und dort gegenüber Nutzungsansprüchen abgewogen werden.

32. Beim zielorientierten Ansatz ist es notwendig, die Maßnahmen an die regionalen bzw. lokalen Verhältnisse planerisch anzupassen. Diese Anpassung sowie die SUP für Pläne und Programme bringen gleichzeitig in den meisten Fällen die Pflicht zur Bürgerbeteiligung mit sich. Mit der Aarhus-Konvention und den zugeordneten EU-Richtlinien bzw. nationalen Gesetzen, die auf eine aktive Beteiligung der Bürger bei umweltrelevanten Entscheidungen sowie eine verbesserte Umweltbildung abzielen, verstärken sich zusätzlich die Ansprüche an die Aufbereitung der Umweltfachplanungen (FISAHN 2004, S. 137; vgl. auch Abschn. 2.6.3.5, Tz. 307 ff.). Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 Umweltinformationsgesetz haben die für die Erteilung von Umweltinformationen zuständigen Behörden darauf hinzuwirken, Umweltinformationen zunehmend in einer Form zur Verfügung zu stellen, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind. Umweltinformation und Beteiligung sollen damit mithilfe der neuen Informations- und Kommunikations-Technologien aktiv unterstützt werden. Bisher sind die Umweltverwaltungen aber insbesondere für die Aufgabe Umweltinformationen im Internet bereitzustellen nur unzureichend gerüstet. Gründe sind der erhöhte Aufwand in der Einführungsphase geeigneter Systeme, Mangel an qualifiziertem Personal (insbesondere im kommunalen Bereich) und die dezentrale Struktur vieler Informationssysteme, die eine für viele Sachfragen notwendige Datenzusammenführung verhindert.

33. Eine Zukunftsaufgabe, die schon bald eine höhere Bedeutung erlangen kann, ist schließlich die Möglichkeit anhand von Umweltplanungen, Fördermittel (vor allem der Agrar- bzw. Strukturförderung) dementsprechend effizient zu verteilen. Die Auswirkungen dieser Strategie auf den Verwaltungsaufwand sind bisher nicht untersucht.

34. Ebenfalls schon heute möglich – wenn auch unzureichend genutzt – ist die Verwendung von Planungsgrundlagen als Informationsbasis für die Selbststeuerung der Landnutzungen über Produkt- und Dienstleistungszertifizierungen und die Integration eines Umweltmanagements in die Betriebe (insb. der Flächennutzungen

in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft). Dabei wird die Maßnahmenkonzipierung zum Teil auf die Betriebsebene verlagert; Umweltfachplanungen müssten aber nach wie vor überlokal bedeutsame Anforderungen sowie für die Betriebsebene kaum zu bewältigende Datenerhebungen und -interpretationen durch Umweltinformationssysteme bereitstellen. Insofern verheißen Umweltfachplanungen ein Potenzial für Verwaltungsvereinfachungen einerseits durch Entdifferenzierung der Maßnahmenplanung sowie anderseits durch Kontrollverringerung bzw. deren Delegation oder teilweisen Ersatz mittels erhöhter Transparenz.

Die Umweltfachpläne stellen ferner die Basis für die Umweltbehörden dar, um proaktiv zu handeln, zum Beispiel um Fördermittel der EU (LIFE) zu beantragen und damit die Ressourcen zu erweitern.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Aufgaben der Umweltverwaltung im Bereich der Planung sowohl vom Umfang als auch von den inhaltlichen Anforderungen her gewachsen sind. Wesentliche Gründe hierfür sind moderne Vorstellungen von ziel- und ergebnisorientierter Steuerung sowie höhere Ansprüche an die Bürgerbeteiligung. Die Umweltfachplanungen und die Integration von Umweltbelangen in Verursacherplanungen sollen unter aktiver Einbeziehung und umfassender Information der Bürger umweltmedienübergreifend, prognostisch und unterschiedliche Politiksektoren integrierend durchgeführt werden.

1.2.5 Verpflichtungen zu Monitoring und Berichterstattung

1.2.5.1 Umweltbeobachtung als Handlungsbasis

35. Mit der verstärkten Ausrichtung auf strategische, qualitätszielorientierte und integrative Umweltschutzkonzepte gehen für die mit dem Gesetzesvollzug betrauten Verwaltungen weit reichende Verpflichtungen zum Umweltmonitoring und zur Berichterstattung einher. Diese Instrumente, die auf die Erfolgskontrolle der für das Erreichen der Umweltschutzvorgaben gewählten Maßnahmen gerichtet sind, bilden insbesondere zu dem qualitätsorientierten Umweltschutzansatz das notwendige Korrelat. Da der qualitätsbezogene Umweltschutzansatz verstärkt auf die planerischen Aktivitäten der Vollzugsbehörden setzt, ist eine begleitende Kontrolle bzw. Evaluierung erforderlich. Auch die sachgerechte Auswahl der Umweltschutzinstrumente setzt verlässliche Umweltdaten voraus. So müssen beispielsweise die nach § 25 a WRRL für die einzelnen Flussgebietseinheiten festzulegenden Maßnahmenprogramme auf die zu erreichenden Gewässerqualitätsziele gerichtet sein. Dies setzt notwendig voraus, dass die zur Qualitätszielerreichung vorgesehenen Maßnahmen auf der Grundlage von relevanten Gewässerqualitätsdaten festgesetzt werden. Auch die nach § 33 BNatSchG festzulegenden Gebote und Verbote sowie Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen zum Erreichen der NATURA 2000-Schutzziele können nur auf der Grundlage einschlägiger Daten bestimmt werden. Wegen der Vielfalt und Subtilität zahlreicher maßgeblicher Indikatoren ist die Umweltpolitik auf ein komplexes Monitoring angewiesen, sodass das Monitoring damit als geradezu typisch für den Bereich der Umweltpolitik bezeichnet werden kann. Besonders einschneidende Anforderungen an die Umweltdatenerhebung und Berichterstattung ergeben sich in den Bereichen Gewässerschutz und Naturschutz. Aber auch im Immissionsschutz haben die zuständigen Behörden umfangreiche Mess- und Berichtspflichten zu erfüllen.

1.2.5.2 Gewässerschutz

36. Gemäß Artikel 5 WRRL haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass für jede Flussgebietseinheit eine Analyse ihrer Merkmale, eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Gewässerzustand sowie eine wirtschaftliche Analyse der Gewässernutzung erfolgt. Nach Artikel 8 WRRL sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, Programme zur Überwachung des Gewässerzustandes aufzustellen, auf deren Grundlage ein zusammenhängender und umfassender Überblick über den Gewässerzustand in jeder Flussgebietseinheit gewonnen werden kann. Diese Vorgaben werden in der Bundesrepublik Deutschland derzeit nicht erfüllt. Dies hatte zur Folge, dass die sogenannte Bestandsaufnahme nach Artikel 5 WRRL (BMU und UBA 2005) erst mit einer sechsmonatigen Verspätung im Juni 2005 vorgelegt werden konnte. Ursächlich dafür sind die nur unzureichend koordinierten Datenerhebungsmethoden in den Bundesländern. Verschiedene Bundesländer bewerteten denselben Fluss oftmals nach unterschiedlichen Kriterien, sodass kohärente Daten, die auf eine Flussgebietseinheit bezogen sind, nicht verfügbar waren bzw. teilweise immer noch nicht verfügbar sind. Oftmals fehlen Daten über bestimmte Parameter gänzlich oder sind nicht aktuell. Um diese Defizite zu beheben ist eine verstärkte Koordinierung zwischen den Gewässerverwaltungen der unterschiedlichen Bundesländer dringend erforderlich (SRU 2004, Tz. 403 ff.).

Nach Artikel 11 Abs. 5 WRRL sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, auf der Grundlage der erhobenen Daten zu überprüfen, ob die für einen Wasserkörper festgelegten Qualitätsziele erreicht wurden. Ist dies nicht der Fall, müssen Maßnahmen ergriffen werden, um den Anforderungen an die Gewässerqualität zu entsprechen. Auf der Grundlage nicht kohärenter Daten ist diese Überprüfung und Bewertung der eingeleiteten Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung allerdings nicht möglich. Auch insofern ist eine Intensivierung der Koordinierung geboten.

1.2.5.3 Naturschutz

37. Wie viele andere Umweltbereiche ist auch der Naturschutz auf belastbare Daten als Grundlage für die Gestaltung der Naturschutzpolitik angewiesen, um seine Position bei politischen Auseinandersetzungen zu stärken (BENZLER 2001). Die Aufklärung der Öffentlichkeit über den Wert und die Gefährdung von Naturgütern durch die Ergebnisse der Umweltbeobachtung dient auch der Akzeptanzförderung (SRU 2002b, Tz. 390, Punkt 6.). Mit der Novellierung des BNatSchG wurde die

Umweltbeobachtung im Jahr 2002 als Aufgabe von Bund und Ländern neu in das Bundesnaturschutzrecht eingeführt (§ 12 BNatSchG). Die Notwendigkeit einer bundesweit abgestimmten Umweltbeobachtung ist offensichtlich (s. bereits SRU 1991; 1998, Tz. 233; 2000, Tz. 437 bis 441; 2002a, Tz. 716; 2002b, Tz. 361 bis 371). In einigen Teilbereichen der Umweltpolitik (z. B. Immissionsschutz oder Trinkwasserschutz) ist die Datenlage zwar inzwischen recht gut. In anderen aber liegen die Basisdaten in lückenhafter oder sehr heterogener Form vor. Grundsätzlich vernachlässigt wurde bisher die Beobachtung langfristiger, kumulativer, indirekter und zum Teil auch chronischer Wirkungen. Vor diesem Hintergrund wird die Umweltbeobachtung zunehmend wichtiger als Basis für eine integrierende Datenauswertung, welche die Datenbestände der teils auf Bundesebene, teils auf Landesebene geführten sektoralen bzw. medienbezogenen Mess- und Beobachtungsprogramme integriert (KNETSCH und ROSENKRANZ 2003). Diese Programme sollten einheitliche Erhebungskriterien verwenden, um eine solche Auswertung zu ermöglichen. Dies ist derzeit nur in geringem Umfang der Fall. Zuverlässig und systematisch erhobene, vergleichbare Daten sind aber eine notwendige Voraussetzung für umweltpolitische Entscheidungen sowie für eine nachhaltige, umweltverträgliche Entwicklung. Nur auf der Basis der Erfassung und Bewertung des Zustands der Umwelt ist es möglich

– die Bedeutung eines Umweltproblems angemessen einzuschätzen,
– frühzeitig Risiken zu erkennen und zu bewerten (Frühwarnfunktion) sowie
– den Erfolg umweltpolitischer Zielsetzungen und Maßnahmen zu kontrollieren, um sie in der Zukunft effektiver zu gestalten (Kontrollfunktion).

Der SRU geht davon aus, dass unter dem Begriff „Umweltbeobachtung“ (des § 12 BNatSchG) ein umfassendes Monitoring zu verstehen ist, das auch das in den medialen Umweltgesetzen normierte Monitoring einschließt (s. auch SRU 2002b, Tz. 2). Eine Verpflichtung zur Umweltbeobachtung ist auch in den jeweiligen Fachgesetzen (Wasserhaushaltsgesetz, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Bundes-Bodenschutzgesetz) verankert.

Umweltbeobachtung besteht aus einer engen Verzahnung der Arbeitsfelder Beobachtung, Auswertung, Festsetzung von Bewertungsmaßstäben sowie Bewertung und Integration von Einzelinformationen (UBA 2002). Darüber hinaus erfordert die Umweltbeobachtung ein Konzept zur übergeordneten Qualitätssicherung und zum Qualitätsmanagement sowie zur Kommunikation der Ergebnisse.

38. Nach Artikel 11 FFH-RL sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, den Erhaltungszustand der durch das NATURA 2000-Netz zu schützenden Arten und Lebensräume zu überwachen. Die wesentlichen Ergebnisse dieser Überwachung sind der Europäischen Kommission im Rahmen der gemäß Artikel 17 Abs. 1 FFH-RL zu erstellenden Maßnahmenberichte zu übermitteln und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Bisher sind die Überwachung der betroffenen Gebiete und Arten, die der Zuständigkeit der Bundesländer unterliegt, sowie die Erfüllung der Berichtspflichten allerdings defizitär. Der vom Bundesamt für Naturschutz zu erstellende Gesamtbericht für die Bundesrepublik Deutschland erfordert eine Vereinheitlichung und damit Vergleichbarkeit der erhobenen Daten, damit die Parameter in dem Gesamtbericht zusammengeführt werden können. Auf der Seite der für die Datenerhebung zuständigen Behörden setzt dies eine enge Abstimmung und einen erheblichen Koordinierungsaufwand voraus. In Bund-Länder-Arbeitskreisen werden derzeit Empfehlungen für die Erfassung und Bewertung des Erhaltungszustandes aller Arten und Lebensraumtypen erarbeitet.

Die gemeinschaftsrechtskonforme Erfüllung dieser Aufgaben setzt eine sachgerechte Ausstattung der auf Bundes- und auf Landesebene zuständigen Naturschutzverwaltungen in sachlicher, personeller und finanzieller Hinsicht voraus. Darüber hinaus ist eine enge Kooperation der mit dem Monitoring betrauten Stellen erforderlich.

1.2.5.4 Immissionsschutz

39. Für die Umsetzung des luftqualitätszielorientierten Schutzansatzes müssen die Immissionsschutzbehörden über fundierte Informationen über die Schadstoffbelastung der Luft verfügen. Insbesondere die Aufstellung von Luftreinhalteplänen setzt umfassende Messungen und Prognosen der Immissionssituation voraus (REHBINDER 2005, S. 495). Die zuständigen Behörden sind daher nach § 44 BImSchG dazu verpflichtet, die Luftqualität durch regelmäßige Untersuchungen zu überwachen. Die näheren Anforderungen an diese Überwachung sind in der Verordnung über Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft (22. BImSchV) zum Beispiel in Bezug auf die Schadstoffe NO_x, Feinstaub, SO_2, Benzol und Ozon geregelt. Über die Verpflichtung zur Kontrolle und Beurteilung der Luftqualität nach Maßgabe der in der Luftqualitätsrahmenrichtlinie statuierten Verfahren und Kriterien hinaus sind die mitgliedstaatlichen Behörden auch verpflichtet, der Europäischen Kommission die ermittelten Daten zur Verfügung zu stellen. Die Überwachung der Luftqualität durch die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten und die Datenübermittlung an die Europäische Kommission ist auch ein zentraler Aspekt des Kommissionsentwurfes der Richtlinie über die Luftqualität und saubere Luft für Europa (s. dazu bereits oben Abschn. 1.2.2.2, Tz. 22 f.). Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, sind in allen Bundesländern automatisierte Messnetze aus ortsfesten und mobilen Messstationen eingerichtet.

1.2.6 Faire Verwaltungsverfahren: Partizipation und Kooperation

1.2.6.1 Die Beteiligung von Drittbetroffenen und der Öffentlichkeit

40. Der Vollzug vieler umweltrechtlicher Instrumente verlangt von der Verwaltung, dass diese auch Drittbetroffene und die Öffentlichkeit an den durchzuführenden Ver-

waltungsverfahren beteiligt. Ansprüche auf Beteiligung Drittbetroffener an Verwaltungsverfahren gehen im nationalen Recht auf das Konzept des Grundrechtsschutzes durch Verfahren zurück, das insbesondere der Sicherung der in Artikel 2 Abs. 2 und 14 GG (Grundgesetz) verbürgten Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowie Eigentum dienen soll und seinen Niederschlag in einer umfangreichen Partizipation von Grundrechtsträgern an Genehmigungsverfahren findet (BVerfG, Beschluss v. 20. Dezember 1979, BVerfGE, Bd. 53, S. 30 (62 ff.)). Im internationalen Kontext wird eine Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltschutzrelevanten Verfahren durch die Aarhus-Konvention gefordert, deren auf die Partizipation bezogene Säule von der EU durch die Beteiligungsrichtlinie (2003/35/EG) umgesetzt wurde. In der Bundesrepublik Deutschland ist im Dezember 2006 das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz in Kraft getreten. Dieses Gesetz soll das nationale Recht insoweit an die Beteiligungsrichtlinie der EU anpassen, als dies noch nicht durch die Änderung des UVP-Gesetzes geschehen ist. Eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung ist im nationalen Recht aber bereits seit langer Zeit unter anderem im Rahmen von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren und allen UVP-pflichtigen Vorhaben vorgeschrieben. Von der Umweltverwaltung verlangen diese partizipativen Elemente des Umweltrechts, die entsprechenden Verwaltungsverfahren in einer Weise zu organisieren, die (private) Dritte angemessen einbezieht. Die Verwaltung muss darüber hinaus in der Lage sein, die aus den durchgeführten Anhörungen gewonnen Erkenntnisse sachgerecht in die Genehmigungsentscheidung einfließen zu lassen. Dies erfordert eine objektive Sichtweise. Diese partizipative Beteiligung begründet für die Dritten zwar Ansprüche auf Teilnahme an den einschlägigen Verfahren, gewährt diesen jedoch keine Rechte, aktiv auf den Inhalt der Entscheidung einzuwirken. Die Entscheidungsbefugnis verbleibt uneingeschränkt bei der Verwaltung.

1.2.6.2 Die Kooperation von Verwaltung und Umweltnutzern

41. Demgegenüber sehen einige Umweltschutzgesetze aber auch Beteiligungen von Umweltnutzern vor, die diesen eine inhaltliche Einflussnahme auf die für sie relevanten Rahmenbedingungen ermöglichen. Zu diesen kooperativen Elementen des Umweltrechts gehören etwa Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, entscheidungsbefugte Beteiligungen Privater an staatlichen Gremien – wie insbesondere im Rahmen des Umweltgutachterausschusses – der Vertragsnaturschutz, aber auch die durch das Immissions- und das Gewässerschutzrecht eingeräumten Möglichkeiten der Eigenüberwachung umweltgefährdender Anlagen durch die Betreiber. Obwohl sich derartige Anforderungen an die Kooperation mit privaten Akteuren in einigen zentralen Umweltschutzgesetzen finden, liegt entgegen einer in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und von Teilen der Literatur vertretenen Auffassung dem deutschen Umweltrecht kein normativ fundiertes Kooperationsprinzip zugrunde, nach dem der Staat und die Gesellschaft eine „gemeinsame Umweltverantwortung“ trügen und dem privaten Handeln dabei sogar ein genereller Vorrang zukommen soll (so BVerfG, Urteil v. 07.05.1998, BVerfGE, Bd. 98, S. 83 (101 ff.), Urteil v. 16.12.1997, BVerfGE, Bd. 98, S. 106 (121 ff.); BMU 1998, § 6; dagegen aber: KOCH 2001; VOßKUHLE 2001; MURSWIEK 2001). Über die gesetzlich vorgesehenen Kooperationsmöglichkeiten hinaus ergeben sich aus dem Kooperationsgedanken daher keine zusätzlichen Verpflichtungen für die Umweltverwaltung.

Um die ausdrücklich normierten kooperativen Elemente sachgerecht durchführen zu können, muss die Umweltverwaltung den der Kooperation inhärenten Risiken adäquat begegnen können. Es geht dabei um Risiken

– der ungleichen Verteilung von Informationen, Wissen und Verhandlungsmacht,
– des strategischen Verhandlungsverhaltens der Umweltnutzer,
– der einvernehmlichen Gesetzesverstöße,
– der selektiven Interessenberücksichtigung,
– der Vernachlässigung von Rechten Dritter,
– der Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und
– der Einschränkung von Rechtsschutzmöglichkeiten (VOßKUHLE 2001, S. 25).

Das setzt auf Seiten der Verwaltung detaillierte Kenntnisse der ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen, in denen die Kooperationspartner agieren, umfassende Kompetenzen im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich, eine hinreichende Durchsetzungsbefugnis sowie die Befähigung zu fachwissenschaftlich fundierten und unabhängigen Entscheidungen voraus. Nachfolgend werden wesentliche partizipative und kooperative Elemente in den Materien Immissionsschutz, Gewässerschutz und Naturschutz und die sich daraus für die Umweltverwaltung ergebenden Herausforderungen dargestellt.

1.2.6.3 Immissionsschutzrecht

42. In den Anlagengenehmigungsverfahren nach dem BImSchG wird ein großes Gewicht auf die Bürgerbeteiligung gelegt. So haben die Genehmigungsbehörden gemäß § 10 Abs. 3 BImSchG beantragte Vorhaben öffentlich bekannt zu machen und die Antragsunterlagen zur Einsicht auszulegen, um sowohl Betroffenen als auch übrigen Dritten die Erhebung von Einwendungen gegen das Vorhaben zu ermöglichen. Sind Einwendungen erhoben worden, muss die Behörde diese nach § 10 Abs. 6 BImSchG gemeinsam mit dem Antragsteller und den Einwendern erörtern. Nach § 20 Abs. 1 Nr. 5 der 9. BImSchV soll die Behörde in dem Genehmigungsbescheid darlegen, wie die Einwendungen im Rahmen der Entscheidung

berücksichtigt wurden. Diese Vorgaben setzen voraus, dass die Genehmigungsbehörden in der Lage sind, Verwaltungsverfahren zu organisieren, an denen außen stehende Dritte teilnehmen können. Im einzelnen setzt diese Partizipation voraus, dass die Behörden

– über den notwendigen technischen und naturwissenschaftlichen Sachverstand verfügen, um die in der Anhörung gewonnen Erkenntnisse in die Genehmigungsentscheidungen einfließen zu lassen,

– hinreichendes Kommunikationsgeschick besitzen und

– strukturell auf die Bürgerbeteiligung eingerichtet sind.

43. Neben dieser Partizipation Dritter an immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren enthält das Immissionsschutzrecht auch eine Anzahl kooperativer Elemente. Dazu gehören insbesondere die Erleichterungen, die Unternehmen, die erfolgreich an dem betrieblichen Umweltauditierungssystem EMAS-II (Eco-Management and Audit Scheme) der EU teilnehmen, aufgrund der EMAS-Privilegierungsverordnung (EMASPrivilegV) eingeräumt werden können. So ist in § 4 EMASPrivilegV statuiert, dass die zuständige Behörde bei EMAS-auditierten Anlagen Messungen nach § 28 S. 1 Nr. 2 BImSchG erst nach Ablauf eines längeren Zeitraumes als den dort vorgesehenen drei Jahren vornehmen soll. Gemäß § 5 EMASPrivilegV soll die zuständige Behörde dem Betreiber einer auditierten Anlage auf dessen Antrag hin gestatten, bestimmte Messungen, etwa solche nach § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 der 22. BImSchV, mit eigenem Personal durchzuführen. Voraussetzung dafür ist, dass der Betreiber, Immissionsschutzbeauftragte oder ein sonstiger geeigneter Betriebsangehöriger hinreichend fachkundig und zuverlässig ist, und dass geeignete Geräte und Einrichtungen eingesetzt werden. Trotz dieser Erleichterungen, die EMAS auditierten Unternehmen eingeräumt werden sollen, wurden die Behörden durch die EMASPrivilegV nicht von ihren Überwachungspflichten entbunden. Gemäß § 52 Abs. 1 BImSchG haben sie nach wie vor auch EMAS-Standorte zu überwachen (SRU 2002a, Tz. 236), sodass die vorgesehenen Privilegierungen nicht zu einer Verantwortungsabgabe des Staates an die Wirtschaft führen. Aufgabe der Behörden ist es vielmehr, ihre Überwachungstätigkeit unter Berücksichtigung der durch die EMAS-Auditierung zunächst einmal indizierten Ordnungsmäßigkeit des Anlagenbetriebes sinnvoll einzusetzen. Dies kann in gewissen Grenzen zu einer Reduzierung der Überwachungstätigkeit führen (KOCH 2001, S. 543), etwa dadurch, dass die Überwachungsbehörden Entscheidungen über verlängerte Messintervalle treffen (SRU 2002a, Tz. 236). In jedem Fall ist aber eine sachgerechte Einzelfallentscheidung durch eine hinreichend kompetente und gegenüber dem Anlagenbetreiber unverändert durchsetzungsstarke Behörde erforderlich.

1.2.6.4 Gewässerschutz

44. Bei der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne, die nach der WRRL für jede Flussgebietseinheit zu erstellen sind, hat nach Artikel 14 WRRL eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung stattzufinden. Dazu müssen die zuständigen Behörden drei Jahre vor Beginn des Zeitraumes, auf den sich der entsprechende Plan bezieht, einen Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für das Planungsverfahren öffentlich zugänglich machen. Außerdem sind ein vorläufiger Überblick über spezifisch auf das betreffende Einzugsgebiet bezogene Bewirtschaftungsfragen sowie Entwürfe des Bewirtschaftungsplans zwei Jahre vor Inkrafttreten desselben bekannt zu geben. Schließlich haben die zuständigen Stellen durch großzügig eingeräumte Stellungnahmefristen eine aktive Einbeziehung der Öffentlichkeit zu unterstützen. Diese Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung setzen voraus, dass die Gewässerschutzverwaltung die Voraussetzungen für eine auf die Flusseinzugsgebiete ausgerichtete Beteiligung schaffen kann. Dies verlangt grundsätzlich eine bundeslandübergreifende, häufig sogar international koordinierte Öffentlichkeitsbeteiligung. Wegen der langfristigen Ausrichtung dieser Öffentlichkeitsbeteiligung muss die zuständige Gewässerschutzverwaltung darüber hinaus frühzeitig die notwendigen organisatorischen und fachlichen Maßnahmen ergreifen.

45. Neben der behördlichen Überwachung ist die Eigenüberwachung durch Gewässerbenutzer im Gewässerschutzrecht als fester Bestandteil vorgesehen. So kann die Behörde gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 WHG im Rahmen der Erteilung von Erlaubnissen oder Bewilligungen unterschiedliche Maßnahmen gegenüber dem Anlagenbetreiber anordnen. Zu diesen rechnen etwa Messungen, Registrierungen und regelmäßige Übermittlungen bestimmter Daten von Gewässerbenutzern an die zuständigen Wasserbehörden (KOTULLA 2003, § 4 Rn. 14). § 19 i WHG verpflichtet den Betreiber einer Anlage zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, diese ständig zu überwachen. Trotz der Selbstüberwachung von Gewässerbenutzern und Anlagenbetreibern, unterliegen die Gewässerschutzbehörden jedoch weiterhin der Pflicht, die Anlagen, Einrichtungen und Vorgänge zu überwachen, die für die Gewässerbenutzung von Bedeutung sind.

1.2.6.5 Naturschutz

46. Zur Verbesserung der Transparenz und Akzeptanz von naturschutzrelevanten Entscheidungen ist die Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände und der Öffentlichkeit zur Einbeziehung von externem Sachverstand unerlässlich (vgl. auch SRU 2002b, Tz. 109). Mit der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) 2002 wurde deshalb die Beteiligung anerkannter Naturschutzvereine weiterentwickelt (Deutscher Bundestag 2001). Die rechtlichen Mitwirkungsmöglichkeiten der Verbände sind dabei in §§ 58 ff. BNatSchG statuiert worden. Die Öffentlichkeit wird nicht auf Grundlage des BNatSchG beteiligt, sondern auf Grundlage der jeweiligen landesnaturschutzrechtlichen Regelungen und fachgesetzlichen Bestimmungen. Diese sehen dann zum Beispiel eine Be-

teiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der notwendigen UVP vor. Im Folgenden wird die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Naturschutzverbände vor allem für die Kernbereiche des Naturschutzes im Zusammenhang mit der FFH-Verträglichkeitsprüfung, der Schutzgebietsausweisung und auch -aufhebung sowie der Landschaftsplanung betrachtet.

Bei der Verträglichkeitsprüfung für Pläne und Projekte, die zu erheblichen Beeinträchtigungen eines NATURA 2000-Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können, werden die Öffentlichkeit und die anerkannten Naturschutzverbände gemäß den Vorgaben im Rahmen des jeweiligen Trägerverfahrens beteiligt. In Artikel 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-RL wird ausdrücklich auf die Möglichkeit einer Öffentlichkeitsbeteiligung verwiesen. § 60 Abs. 2 BNatSchG trägt dieser Empfehlung insofern Rechnung, als dass einem anerkannten Naturschutzverein Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten in folgenden Fällen zu geben ist:

– bei der Vorbereitung von Plänen im Sinne des § 35 Satz 1 Nr. 2 (sonstige Pläne und Raumordnungspläne, § 60 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG),

– in Planfeststellungsverfahren, die von Behörden der Länder durchgeführt werden, soweit es sich um Vorhaben handelt, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind (§ 60 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG),

– bei Plangenehmigungen, die von Behörden der Länder erlassen werden, die an die Stelle einer Planfeststellung im Sinne der Nummer 6 treten, soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 17 Abs. 1b des Bundesfernstraßengesetzes vorgesehen ist (§ 60 Abs. 2 Nr. 7 BNatSchG).

Die Nummern 6 und 7 des § 60 Abs. 2 BNatSchG gelten dabei auch für Verfahren ohne FFH-Verträglichkeitsprüfung.

Bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Rang unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden der Länder – so auch bei Verordnungen für Schutzgebiete – werden die anerkannten Naturschutzvereine ebenfalls beteiligt (§ 60 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG). Nähere Regelungen zum Verfahren der Erklärung der Schutzgebiete und somit auch zur Beteiligung erlassen die Länder. Üblich ist die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TöB) und die öffentliche Auslegung der Schutzgebietsverordnungen mit der Möglichkeit, dass jedermann Bedenken und Anregungen vorbringen kann (z. B. § 30 Niedersächsisches NatSchG). Bei der Löschung oder Teillöschung eines Schutzgebietes wird eine neue Verordnung erlassen und die alte aufgehoben, sodass hierbei die gleichen Beteiligungsformen gelten.

Eine Öffentlichkeitsbeteiligung in der Landschaftsplanung und in anderen Naturschutzplanungen war und ist zwar gängige Praxis, bisher war sie aber nicht vorgeschrieben. Mit der Einführung der SUP-Pflicht für die Landschaftsplanung wird nun eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der SUP obligatorisch (vgl. § 14 i UVPG mit Verweis auf § 9 Abs. 1 UVPG). Die zuständige Behörde hat die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage der ausgelegten Unterlagen anzuhören. Der betroffenen Öffentlichkeit wird im Rahmen der Anhörung Gelegenheit zur Äußerung zu dem Vorhaben gegeben (§ 9 Abs. 1 Satz 1, 2 UVPG).

Anerkannten Naturschutzvereinen ist nach § 60 Abs. 2 Nr. 2 BNatSchG bei der Vorbereitung von Programmen und Plänen in der Landschaftsplanung Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben.

47. Zu den kooperativen Elementen des Naturschutzrechts gehört die in § 8 BNatSchG statuierte Verpflichtung der Naturschutzbehörden, bei Maßnahmen zur Durchführung der im Rahmen des BNatSchG erlassenen Rechtsvorschriften zu prüfen, ob der Zweck auch durch vertragliche Vereinbarungen erreicht werden kann. Zwar wird durch § 8 Satz 2 BNatschG nunmehr ausdrücklich klar gestellt, dass insbesondere das Ergreifen ordnungsrechtlicher Maßnahmen durch die besondere Betonung der vertraglichen Handlungsmöglichkeiten nicht in den Hintergrund gedrängt oder gar infrage gestellt würde. Allerdings kommt dem Vertragsnaturschutz in der Praxis eine große Bedeutung zu. Beispielsweise kann die Naturschutzbehörde Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen für Schutzgebiete auf Naturschutzverbände, Eigentümer, Nutzungsberechtigte oder sonstige private Dritte übertragen.

Für die Naturschutzbehörden bedeutet diese Verpflichtung im Vergleich zu der herkömmlichen Aufgabenbewältigung durch den Erlass von Verwaltungsakten eine erhebliche Mehrbelastung. So muss für jede einschlägige Regulierungssituation ermittelt werden, ob ein Verwaltungsakt durch einen Vertrag ersetzt werden kann. Sodann muss der spezifische Vertragsinhalt mit dem Vertragspartner ausgehandelt und schließlich dessen Einhaltung überwacht werden. Verglichen mit ordnungsrechtlichen Instrumentarien muss die Verwaltung damit mehr Zeit investieren. Darüber hinaus sind spezielle Befähigungen zur Verhandlungsführung erforderlich (s. auch Abschn. 2.6.4, Tz. 315 ff.).

1.2.7 Kooperative Konkretisierung des Regulierungsinstrumentariums

1.2.7.1 Verwaltung im politischen Mehrebenensystem

48. Kennzeichnend für die Europäische Umweltpolitik des letzten Jahrzehntes ist die verstärkte Bildung von fachpolitischen Netzwerken zwischen den nationalen und den europäischen Verwaltungen (KNILL und LENSCHOW 2004; HÉRITIER 2003; DEHOUSSE 1997; BENZ 2005;

EICHENER 2000). Diese fachpolitischen Netzwerke dienen einer möglichst konsensualen Politikvorbereitung, der Festigung eines gemeinsamen Problemverständnisses der Experten der Mitgliedstaaten, des Wissens- und Erfahrungsaustausches, der Erarbeitung untergesetzlicher Leitfäden und Entscheidungen sowie der Kontrolle der Europäischen Kommission. Von besonderer Bedeutung ist das sogenannte Komitologiesystem, das aus Ausschüssen der Fachebene nationaler Ministerien oder von Landesministerien mit unterschiedlichen Entscheidungsbefugnissen besteht (TÖLLER 2002). Dieses ist entstanden, um Entscheidungen, die an die Europäische Kommission delegiert worden sind, effektiv durch die Mitgliedstaaten beeinflussen und kontrollieren zu können. Insofern dienen das Komitologiesystem und andere Formen gemeinschaftlicher Politiknetzwerke der verbesserten Rückkoppelung an die nationalen und auch die landesspezifischen Interessen. Das Konzept der Expertennetzwerke ist umfassend und flächendeckend in allen größeren umweltrechtlichen Regelwerken der EU verankert. Das Aufgabenpensum dieser fachpolitischen Netzwerke ist beträchtlich. So wurde beispielsweise für die Vorbereitung der CAFE-Strategie zwischen 2001 und 2005 eine Steuerungsgruppe mit insgesamt vier Untergruppen eingerichtet, die verschiedene Fachfragen diskutierte und insbesondere auch die umfangreichen Gutachten zur Modellierung der Effekte der europäischen Luftreinhaltepolitik und zur ökonomischen Bewertung fachlich begleitete (Europäische Kommission 2005). Auch die europäische Naturschutzpolitik und die entstehende umweltorientierte Produktpolitik (z. B. das europäische Umweltzeichen) stützen sich auf arbeitsintensive und zum Teil tief gestaffelte Arbeitsgruppensysteme aus Experten und Vertretern der nationalen oder auch regionalen Verwaltungen. Nachfolgend wird die auf verstärkte Kooperation zwischen Mitgliedstaaten und Stellen der EU gerichtete Konzeption von EU-Umweltrecht und -politik für den Anwendungsbereich der IVU-Richtlinie, der WRRL, des Naturschutzrechts und der Normung veranschaulicht:

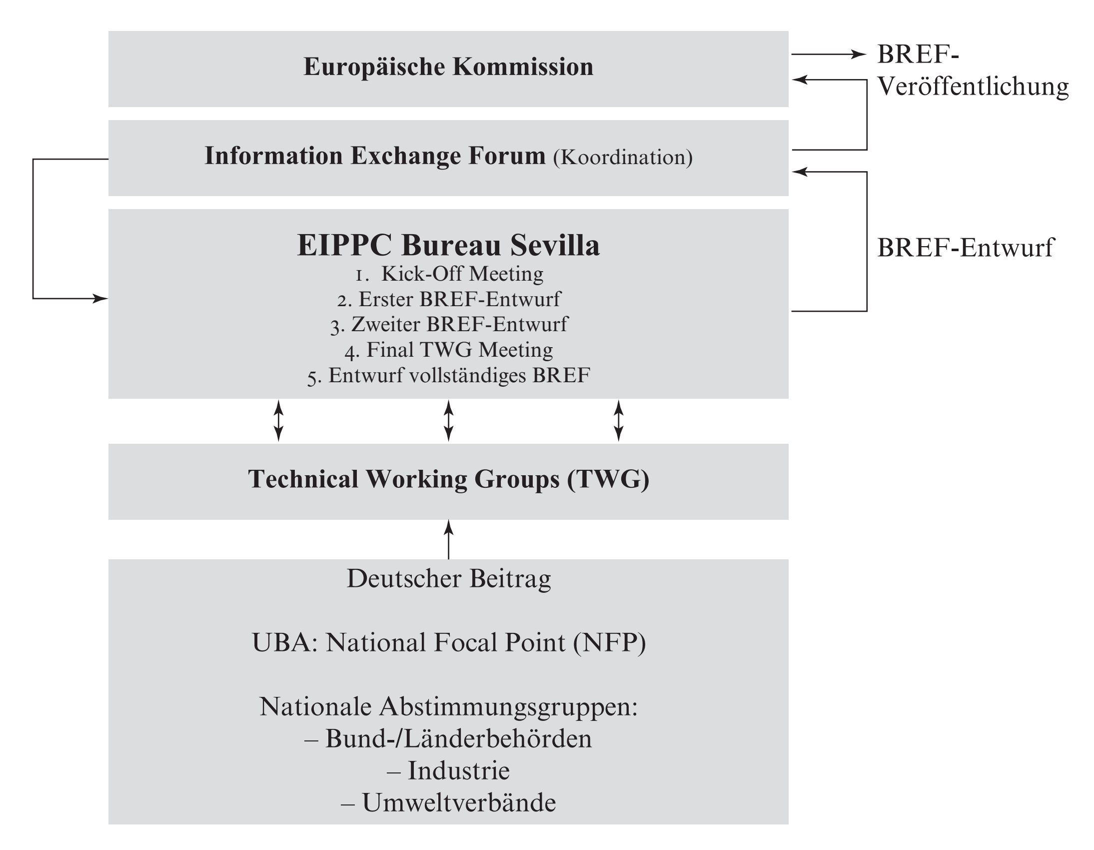
1.2.7.2 Der Sevilla-Prozess

49. Die IVU-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zu einer integrierten und medienübergreifenden Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen durch Industrieanlagen auf der Grundlage der besten verfügbaren Techniken (BVT). Dies wird durch die Artikel 3 lit. a) und 9 Abs. 4 IVU-Richtlinie deutlich, in denen als Vorsorgemaßnahmen bzw. Inhalt von Genehmigungsauflagen der Einsatz der BVT verlangt wird. Allerdings werden in der IVU-Richtlinie selbst keine konkreten materiellen Vorgaben bezüglich der anzuwendenden Techniken festgelegt. Nach der Richtlinienkonzeption erfolgt die Bestimmung dessen, was für die einzelnen von der IVU-Richtlinie erfassten Industriesektoren als BVT anzusehen ist, vielmehr in einem komplexen und dynamischen Konsultationsverfahren an dem eine Vielzahl von Akteuren beteiligt ist. Dazu hat die Europäische Kommission nach Artikel 16 Abs. 2 IVU-Richtlinie einen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der betroffenen Industrie zu organisieren, der mit der Veröffentlichung eines Merkblattes über die BVT (engl.: Best Available Technique Reference Document – BREF; dt.: BVT-Merkblatt) für einen spezifischen Industriesektor durch die Europäische Kommission endet. Um den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Industrie zu koordinieren, wurde im Jahre 1997 das europäische IVU-Büro eingerichtet. Dieses richtet für jedes zu erarbeitende BREF-Dokument eine technische Arbeitsgruppe (engl.: technical working group – TWG) ein, die aus Behördenvertretern der Mitgliedstaaten, der betroffenen Industrie und Umweltverbänden zusammengesetzt wird. Aufgabe dieser Arbeitsgruppen ist es, Informationen hinsichtlich der in dem einschlägigen Sektor verwendeten Techniken zusammenzustellen und zu bewerten. Als Ergebnis der abschließenden Beratung einer technischen Arbeitsgruppe wird ein BREF-Entwurf erstellt, der in dem Information Exchange Forum (IEF) diskutiert wird. An dem von der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission geleiteten IEF sind Vertreter der Mitgliedstaaten, der Industrie und der Umweltverbände beteiligt. Die Diskussionen im Rahmen des IEF erfolgen ohne abschließende Abstimmung und dienen dem IVU-Büro als Grundlage für die Formulierung des BREF. Die endgültige Veröffentlichung erfolgt durch die Europäische Kommission.

50. Auf der nationalen Ebene ist das Umweltbundesamt (UBA) nach Artikel 16 Abs. 4 IVU-Richtlinie als zentrale Koordinierungsstelle – der sogenannte National Focal Point – für die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an der gemeinschaftlichen Formulierung der BVT zuständig. Aufgabe des Umweltbundesamtes ist es dabei, Deutschlands Beitrag zum fortschrittlichen Stand der Technik wirksam in den europäischen Abstimmungsprozess der BVT einzubringen. Dazu organisiert das Umweltbundesamt zu jedem zu erarbeitenden BREF einen Abstimmungsprozess, in dem durch eine allein auf deutscher Ebene agierende Abstimmungsgruppe der nationale Beitrag zu dem europäischen Informationsaustauschprozess entwickelt wird. Besondere Bedeutung kommt dabei den von den Bundesländern bereitgestellten Informationen zu, da diese aufgrund ihrer Vollzugs- und Überwachungspraxis detaillierte Kenntnisse über den in Deutschland etablierten Stand der Technik haben (DAVIDS 2000, S. 4). An der Arbeit der nationalen Abstimmungsgruppen werden darüber hinaus auch andere Interessenvertreter, zum Beispiel Industrie- und Umweltverbände beteiligt. Die auf dieser Grundlage entwickelten Zusammenstellungen der fortschrittlichen deutschen Techniken werden dann durch das Umweltbundesamt im Rahmen der technischen Arbeitsgruppen in den Sevilla-Prozess eingebracht (REICHEL 2001, S. 18 ff.; DAVIDS 2000; FELDHAUS 2001, S. 7 ff.). Der Entstehungsprozess eines BREF wird in der nachfolgenden Abbildung verdeutlicht:

Abbildung 1-4

Prozess der BVT-Bestimmung



Quelle: REICHEL 2001, S. 19

51. Für den Vollzug des Immissionsschutzrechts kommt der Beteiligung deutscher Akteure an der inhaltlichen Ausarbeitung der BVT-Merkblätter große Bedeutung zu. Die Merkblätter sind zwar in den von mitgliedstaatlichen Behörden durchzuführenden Genehmigungsverfahren für die Errichtung und den Betrieb von Industrieanlagen nicht in dem Sinne rechtsverbindlich, dass unmittelbar aus ihnen konkrete Techniken oder Grenzwerte abzuleiten wären. Allerdings bilden die in den BREFs festgeschriebenen besten verfügbaren Techniken den Referenzmaßstab für die zur Emissionsreduzierung und -vermeidung nach der IVU-Richtlinie maßgeblichen Anforderungen. Daher sind sie bei der Fortschreibung des untergesetzlichen Regelwerkes des BImSchG und auch bei der Inhaltsbestimmung einzelner Genehmigungsbescheide zu berücksichtigen (FELDHAUS 2001, S. 8). Die im Jahre 2002 neu verabschiedete TA Luft wird diesem Grundsatz in Nr. 5.1.1 Abs. 5 gerecht, in dem die Möglichkeit eingeräumt wird, dass das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) nach einer entsprechenden Feststellung eines beratenden Ausschusses eine Verbesserung des Standes der Technik bekannt geben kann. Dann sind die Genehmigungs- und Überwachungsbehörden nicht mehr an die dann überholten Anforderungen in der TA Luft gebunden, sondern müssen den fortentwickelten Stand der Technik berücksichtigen. Durch unzureichende Beteiligung deutscher Behörden kann einerseits die Chance vertan werden, in solchen Industriesektoren, in denen in Deutschland vergleichsweise hohe Standards vorhanden sind, eine hinreichende Harmonisierung auf hohem Niveau in der EU zu erreichen, andererseits könnten gegebenenfalls für deutsche Verhältnisse „unpassende“ Techniken als BVT definiert werden und damit die Genehmigungsbehörden Schwierigkeiten bekommen, die BVT umzusetzen. Es kommt daher entscheidend darauf an, die Kommunikationsstrukturen zwischen den Vollzugs- und Überwachungsstellen der Bundesländer und dem Umweltbundesamt sicherzustellen und zu stärken.

1.2.7.3 Wasserrahmenrichtlinie

52. Etwa zeitgleich mit dem Inkrafttreten der WRRL haben sich die Wasserdirektoren der EU, das heißt die Abteilungsleiter der Wasserabteilungen der Mitgliedstaaten, der Beitrittskandidaten, der EFTA-Länder (EFTA – European Free Trade Association) und der Europäischen Kom-

mission, auf eine gemeinsame Umsetzungsstrategie der neuen Gewässerschutzrichtlinie verständigt (engl.: Common Implementation Strategy – CIS). Diese Strategie zielt darauf ab, die technisch-wissenschaftlichen Grundlagen für eine kohärente und harmonische Umsetzung der WRRL in den Mitgliedstaaten der EU zu schaffen. Darüber hinaus soll die CIS aber auch die Europäische Kommission bei der Erarbeitung von Vorschlägen über Tochterrichtlinien zur Fortentwicklung der WRRL in den Bereichen Grundwasser, prioritäre Stoffe und Hochwasserschutz unterstützen. Im Zuge der CIS werden durch eigens dafür eingesetzte Arbeitsgruppen Leitlinien (engl.: Guidance Documents) zu unterschiedlichen für die Umsetzung der WRRL relevanten Themen erarbeitet. Die einzelnen Arbeitsgruppen werden entweder von der Europäischen Kommission oder einem Mitgliedstaat geleitet, darüber hinaus sind an den Arbeitsgruppen Vertreter interessierter Mitgliedstaaten und Beitrittsstaaten, andere Interessenvertreter, Nichtregierungsorganisationen und die Öffentlichkeit beteiligt. Zum Teil nehmen an der Leitlinienentwicklung auch die Europäische Umweltagentur und das Statistische Amt der EU (EUROSTAT) teil. Die von den Arbeitsgruppen erarbeiteten Leitlinien sind als informelle und praxisorientierte Informationsdokumente konzipiert, die grundlegende technische Fragen hinsichtlich der Anhänge II (Wassernutzungen mit signifikanten Auswirkungen auf den Gewässerzustand), III (wirtschaftliche Analyse) und V (ökologischer Zustand) der WRRL klären sollen. Derzeit existieren insgesamt 14 Leitlinien etwa zu den Themenbereichen „Analyse von Belastungen und ihren Auswirkungen“, „Vergleichbarkeit der Ergebnisse der biologischen Überwachung (Interkalibrierung)“, „Beteiligung der Öffentlichkeit“ und „Generelle Vorgehensweise für die Einstufung des ökologischen Zustandes und des ökologischen Potenzials“. Die praktische Anwendbarkeit dieser Leitlinien wird in ausgewählten europäischen Referenzgewässern (engl.: Pilot River Basins – PRB), in Deutschland das Flussgebiet Mosel/Saar, erprobt. Die Ergebnisse der Testphasen fließen in die Fortentwicklung der Leitlinien ein. Der Schwerpunkt der aktuellen dritten Phase des CIS-Prozesses (2005/2006) liegt in der Entwicklung weiterer technischer Leitlinien durch die bereits bestehenden Arbeitsgruppen „Ökologischer Gewässerzustand“, „Integriertes Flussgebietsmanagement“, „Grundwasser“ und „Berichterstattung“ sowie die neuen Arbeitsgruppen „WRRL und Landwirtschaft“ und „Geografisches Informationssystem – GIS“. Ein neues PRB-Netzwerk soll die technischen Aktivitäten aller Arbeitsgruppen unterstützen.

53. Das zentrale Element der CIS sind damit die im Rahmen der Arbeitsgruppen entwickelten Leitlinien. Diesen Interpretationsinstrumenten kommt zwar keine rechtliche Verbindlichkeit zu und es steht im freien Ermessen der Mitgliedstaaten, sich bei der Umsetzung der WRRL an den Inhalten der Leitlinien zu orientieren (European Water Directors 2001, S. 2). Allerdings werden die Leitlinien tatsächlich von der überwiegenden Anzahl der Mitgliedstaaten als Referenzdokumente für die Richtlinienumsetzung verwendet und haben sich mittlerweile gleichermaßen als Kommentare der rechtlichen, wasserwirtschaftlichen und ökologischen Umsetzungsfragen der WRRL etabliert. Um eine unionsweit einheitliche Umsetzung der WRRL zu fördern nimmt die Europäische Kommission im CIS-Prozess eine starke Steuerungsrolle ein und wirkt auf ein partizipatorisches und in hohem Maße transparentes Verfahren der Leitlinienerarbeitung hin. Als Folge dieser Bemühungen misst die Kommission den im Zuge der gemeinsamen Umsetzungsstrategie entwickelten Leitlinien als Referenzdokumente der guten Praxis bei der Richtlinienumsetzung große Bedeutung zu. Es steht daher zu erwarten, dass die Kommission die Berücksichtigung der CIS-Leitlinien durch einen Mitgliedstaat als Maßstab für die Einleitung eines eventuellen Vertragsverletzungsverfahrens heranziehen wird. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass es für die einzelnen EU Mitgliedstaaten überaus wichtig ist, sich bereits frühzeitig im Rahmen des CIS-Prozesses an der Erarbeitung der Leitlinien zu beteiligen. Nur auf diese Weise ist es den Mitgliedstaaten möglich, ihr spezifisches Know-how in die Definition der Leitfäden einzubringen. Gleichzeitig können die Mitgliedstaaten durch ein entsprechendes Engagement auf EU Ebene Umsetzungsprobleme verhindern, da auf nationaler Ebene auftretende Probleme der Richtlinienumsetzung frühzeitig erkannt und Lösungswege erarbeitet werden können.

54. Die dargestellte Umsetzungsstrategie der WRRL erfordert auf der Ebene der Bundesrepublik Deutschland, dass nicht nur Stellen des Bundes in die Erarbeitung der Leitlinien einbezogen werden. Da den Ländern im Bereich des Gewässerschutzes weit reichende Vollzugsaufgaben obliegen, ist es notwendige Voraussetzung einer sachgerechten nationalen Umsetzung der WRRL, die zuständigen Behörden der Bundesländer besser als bisher in die Erarbeitung der Leitlinien im Rahmen des CIS-Prozesses einzubeziehen. Erste Erfahrungen mit den Referenzgewässern in Deutschland haben gezeigt, dass Defizite im Hinblick darauf bestehen, die in den Leitlinien formulierten Anforderungen auf der Vollzugsebene operabel zu machen. Die Länderbehörden müssen daher in den Stand versetzt werden, aktiv am CIS-Prozess mitzuwirken.

1.2.7.4 Naturschutz

55. Das Schutzgebietssystem NATURA 2000 wird auf der Grundlage der FFH-RL und der Vogelschutzrichtlinie umgesetzt, die nur wenige formelle Anforderungen an die Ausgestaltung enthalten. Die Richtlinien enthalten materielle Anforderungen, welche Schutzziele durch die einzurichtenden Schutzgebiete sichergestellt werden müssen. Die konkrete Umsetzung bleibt jedoch weit gehend den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen. In Deutschland realisieren die Bundesländer – mit Ausnahme der Gebiete in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) – das Schutzgebietssystem NATURA 2000, gegenüber der EU ist jedoch die Bundesregierung für eine zeit- und sachgerechte Umsetzung verantwortlich. Da in den Berichten der Bundesregierung an die EU Aussagen auf nationaler bzw. der Ebene der biogeografischen Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten zu treffen sind, muss die Vergleich-

barkeit der Länderdaten gewährleistet werden. Die Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz (LANA) ist Fachgremium der Umweltministerkonferenz im Bereich Naturschutz und soll einen einheitlichen Verwaltungsvollzug vorbereiten. Sie hat einen ständigen Bund-Länder-Ausschuss NATURA 2000 initiiert, in dem Empfehlungen zur Umsetzung der Richtlinien erarbeitet werden. Vertreten in der LANA ist als Vollmitglied auch das BMU (seit Satzungsänderung am 17. März 2006) und das Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Gaststatus. Das BfN hat als Diskussionsgrundlage für die Umsetzung des Schutzgebietesystems eine Vielzahl fachlicher Grundlagen erarbeiten lassen. Der ständige Ausschuss NATURA 2000 befasst sich mit den Themen Monitoring, Überwachung/Berichtspflichten, Managementpläne und Erhaltungsziele, Sicherung der NATURA 2000-Gebiete, Öffentlichkeitsarbeit zu NATURA 2000, Koordination der Belange gegenüber der EU, Entwicklungen im Habitat- und Ornis-Ausschuss und der Finanzierung von NATURA 2000. Als Grundlage für die Empfehlungen dienen die von der LANA-Vollversammlung am 20./21. September 2001 beschlossenen „Mindestanforderungen für die Erfassung und Bewertung von Lebensräumen und Arten sowie die Überwachung“.

Der Habitatausschuss (gem. Artikel 20 und 21 der FFH-RL) unterstützt die Umsetzung auf der Ebene der EU. Er besteht aus Vertretern aller Mitgliedstaaten (für Deutschland das BMU und ein Bundesratsvertreter) und der Kommission. Diesem Ausschuss ist zusätzlich als wissenschaftlich-technisches Beratungsgremium die Wissenschaftliche Arbeitsgruppe des Habitatausschusses (Scientific Working Group, SWG) zugeordnet, in der ein fachlicher Berater aus dem BfN die Europäische Kommission mit berät. Allerdings haben fachliche oder auch politische Diskrepanzen zwischen Bund und Ländern in der Vergangenheit dazu geführt, dass Deutschland von seinem Stimmrecht keinen Gebrauch machte. Dies hat zu einer Schwächung der deutschen Position im europäischen Rahmen geführt. Die zukünftige Organisation infolge der Föderalismusreform bleibt noch unklar.

Im April 2005 hat der Habitatausschuss übergreifende Vorgaben für das Monitoring, die Bewertung und die Berichterstattung über den Erhaltungszustand von Gebieten und Arten vorgelegt. Für die Naturschutzverwaltungen der Mitgliedstaaten folgt daraus die Notwendigkeit, in enger Zusammenarbeit bestehende Konzepte anzupassen bzw. neue Elemente zu erarbeiten. Nach Angaben des BfN besteht ein Koordinierungsbedarf nunmehr insbesondere für die folgenden Aufgaben:

– Erarbeitung von Grundlagen für ein Monitoringdesign (u. a. Probeflächenauswahl),

– Anpassung bereits bestehender Grundlagen (s. o.),

– Abstimmung von Berichtsformaten und gegebenenfalls Anpassung bestehender nationaler Systeme,

– Erarbeitung von Datenbankapplikationen,

– Entwicklung von Modellen und Leitlinien zur Datenaggregation,

– gegebenenfalls Erarbeitung von Zielreferenzen mit den Ländern (Areal, Habitatflächen) sowie

– Erarbeitung und Abstimmung von Methoden zur Erfassung und Darstellung der Areale und Habitatgrößen (BfN 2006b).

56. Weitere Beispiele für kooperative Prozesse existieren bei der Erarbeitung von Leitfäden im Bereich der Eingriffsregelung.

Die Eingriffsregelung ist zwar ein Naturschutzinstrument, dennoch beschäftigen sich die unterschiedlichsten Ressorts und Institutionen als Vorhabenträger, Träger öffentlicher Belange oder im Rahmen verwaltungsinterner Abstimmung mit der Regelung.

Insbesondere zu den Punkten, wo die gesetzlichen Regelungen weit gehend unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten und darüber hinaus kein fachlicher Konsens über anzuwendende Standards existiert, kann es zwischen den verschiedenen Behörden und Institutionen zu Meinungsunterschieden kommen. Diese Unterschiede können ohne untergesetzliche Vorgaben vor allem bei der Bewertung der Eingriffe und der damit verbundenen Ermittlung der Kompensationsleistungen groß sein. Dadurch werden Planungs- und Abstimmungsprozesse schwierig und langwierig.

Ziel der Leitfäden ist es, für bestimmte Fachplanungsvorhaben und die Bauleitplanung einheitliche Bewertungsgrundlagen für die Anwendung der Eingriffs- und Kompensationsbestimmungen zu erstellen. Beispiele für die kooperative Entwicklung solcher Leitfäden sind die „Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen“ (Institut für Landschaftspflege und Naturschutz 1998) und die „Arbeitshilfe zur Anwendung der Eingriffsregelung bei Bodenabbauvorhaben“ (Niedersächsisches Umweltministerium und Niedersächsisches Landesamt für Ökologie 2002).

Um einen Konsens über Regelungen zur Bewältigung der Eingriffsregelung herzustellen, wurde in Bremen eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe gegründet, der Vertreter unterschiedlicher Ressorts angehörten (z. B. Bau, Verkehr, Häfen, Umwelt- und Naturschutz, Wirtschaftsförderung). Der Auftrag dieser Arbeitsgruppe bestand darin, eine Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung zu erstellen, nach der Eingriffe unterschiedlichster Art in Bremen einheitlich behandelt und beurteilt werden können. Es sollten möglichst all die Fragen diskutiert und geklärt werden, die in den einzelnen Planungs- und Genehmigungsprozessen einzelfallunabhängig Reibungsverluste verursachten. Eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe der Bremer Senatsverwaltung begleitete außerdem den gesamten Prozess. Zudem wurden beratend Gutachter hinzugezogen, um die Arbeitsgruppe zu unterstützen (von HAAREN et al. 1999).

Auch in Niedersachsen gab es im Bereich des Abbaus von Bodenschätzen vor 2002 für die mit der Eingriffsregelung verbundenen Arbeitsschritte keine einheitliche Regelung oder gemeinsame Standards. Dies führte zu unterschiedlichen Handhabungen und Kompensationsleistungen in den Landkreisen (Niedersächsisches Umweltministerium und Niedersächsisches Landesamt für Ökologie 2002, S. 3).

Die Unternehmerverbände Niedersachsen e. V., der Niedersächsische Industrie- und Handelskammertag und das Niedersächsische Umweltministerium waren daran interessiert, eine landesweit einheitliche und gemeinsam getragene Arbeitshilfe zu entwickeln. Die Regelung wurde intensiv mit der Boden abbauenden Wirtschaft unter Einbeziehung betroffener Behörden und Verbände abgestimmt. Das Niedersächsische Landesamt für Ökologie übernahm dabei die fachliche Bearbeitung. Durch die Anwendung dieser Arbeitshilfe sollen Planungs- und Genehmigungsverfahren erleichtert und vereinheitlicht werden. Damit verbunden ist auch die Erwartung nach mehr Planungssicherheit und Genehmigungsbeschleunigung für die Wirtschaft (Niedersächsisches Umweltministerium und Niedersächsisches Landesamt für Ökologie 2002, S. 3).

1.2.7.5 Normung und nichthoheitliche technische Regelungen als Form der Privatisierung des Sachverstandes

57. Technische Normen bilden eine tragende Säule für die Vorbereitung und den Vollzug von technikbezogenen Umweltstandards. Zahlreiche Aufgaben werden in Form nicht hoheitlicher Regelungen dabei an private Sachverständige delegiert (SRU 1996, S. 256 ff.). Hierzu gehört die Ermittlung des Standes der Technik, die Entwicklung und Standardisierung von Mess- und Monitoringverfahren, standardisierte Testzyklen, die Entwicklung von Prüfstrategien oder Qualitätsmanagementsystemen. Diese technischen Verfahren und Standards stellen notwendige Hilfsmittel für die Vorbereitung, den Vollzug und die Erfolgskontrolle materieller umweltrechtlicher Standards bereit. In diesen Feldern findet seit langem eine insgesamt umfangreiche Strategie der Staatsentlastung durch Private statt (vgl. bereits SRU 1996). Wichtige Akteure sind die nationalen und europäischen Normungsgremien und technische Fachausschüsse, wie DIN (Deutsches Institut für Normung e. V.), KRdL (Kommission zur Reinhaltung der Luft), VDE (Verband Deutscher Elektrotechniker), CEN (European Committee for Standardisation) oder CENELEC (European Committee for Electrotechnical Standardisation). Die Anzahl der Sachverständigen in diesen Gremien ist beachtlich. Alleine die KRdL hatte in den 1990er-Jahren insgesamt 1 700 ehrenamtliche Sachverständige, davon rund die Hälfte aus der Industrie (SRU 1996, Tz. 813).

Seit circa 1994 hat die Europäische Kommission darüber hinaus wiederholt Versuche unternommen, die sogenannte Neue Konzeption auf die Umweltpolitik anzuwenden. Bei dieser Konzeption geht es um das für den europäischen Binnenmarkt eingeführte Verfahren zur beschleunigten Harmonisierung technischer Standards. Es besteht darin, dass der europäische Gesetzgeber lediglich grundlegende Anforderungen formuliert, deren technische Detailausarbeitung aber an die privaten Normungsverbände (CEN, CENELEC) delegiert. Die eigentliche Harmonisierungsaufgabe wird damit aus dem europäischen Rechtsetzungsverfahren ausgelagert und erfolgt durch die Entscheidungsverfahren der Normungsgremien (SOBCZAK 2002). In der Produktpolitik beabsichtigt die Europäische Kommission, in Zukunft intensiver auf die Neue Konzeption zurückzugreifen (Europäische Kommission 2004). Praxiserfahrungen in dieser Hinsicht bestehen bereits mit der Bauproduktenrichtlinie (EHRNSPERGER und MISCH 2005) und der Verpackungsrichtlinie. Ein wichtiges Vorhaben ist auch die Umsetzung der Konzeption der Integrierten Produktpolitik, das heißt die Berücksichtigung von Umweltaspekten im gesamten Produktlebenszyklus, in der Richtlinie über die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (2005/32/EG – sogenannte EuP-RL) (MISONNE 2005).

Der SRU hat sich bisher wiederholt kritisch mit einer solchen Ausweitung der Tätigkeit der privaten Normung auseinandergesetzt (SRU 1996, Tz. 844 ff.; 2002a, Tz. 382 ff.; 2004, Abschn. 13.4.4.3). Er hat dabei betont, dass die Festlegung des Schutzniveaus oder eines akzeptablen Risikos eine genuin politische Aufgabe ist, die nicht den Wirtschaftlichkeitskalkülen Privater überlassen werden kann. Vielmehr verletzt der Staat seine ihm aus den Grundrechten obliegenden Schutzpflichten, wenn er nicht selbst das Schutzniveau festlegt.

Darüber hinaus sind aber auch Zweifel an der umweltfachlichen Qualität privater Normen, die ein Umweltschutzniveau festlegen sollen, angebracht. In den privaten Gremien ist eine hoheitliche Durchsetzung öffentlicher Schutzbelange allenfalls indirekt möglich, zum Beispiel durch die Beteiligung und öffentliche Förderung von Interessenvertretern des Umwelt- und Gesundheitsschutzes, die Entsendung von Experten aus der Ministerialverwaltung und den nachgelagerten Behörden oder die präzise Formulierung eines Mandates an die Normungsgremien. Diese indirekte Steuerung stößt aber oftmals an ihre Grenzen: Die Finanzierung der Beteiligung von Umweltorganisationen ist gemessen am eigentlich notwendigen Aufwand niedrig. Angesichts des Personalabbaus und von Finanzengpässen vermindern sich auch die Spielräume zur Entsendung eigenen Personals (VOELZKOW und EICHENER 2002). Eine Präzisierung des Mandates scheitert oft an Informationsdefiziten oder am fehlenden Konsens in den entscheidenden Verhandlungssystemen.

Darüber hinaus ist aber auch die Delegation der notwendigen flankierenden Instrumente für umweltrechtlich gesetzte Grenzwerte an Private nicht unproblematisch. Zu befürchten sind insbesondere:

- die strategische Unterschätzung des technischen Potenzials,
- die strategische Überschätzung von Kosten und sonstigen praktischen Schwierigkeiten,

– die insgesamt mangelhafte Berücksichtigung von Umweltaspekten in der nicht-umweltbezogenen Normungsarbeit,

– das Unterlaufen von politisch gesetzten Zielen durch die jeweiligen Messkonzepte und Standards. Der SRU hat dies zum Beispiel im Bereich des technischen Lärmschutzes aufgezeigt (SRU 2005c, Tz. 268 f.). Auch der Testzyklus für die CO_2-Emissionen von Kraftfahrzeugen bildet bei weitem nicht die realen CO_2-Emissionen ab (SRU 2005c, Tz. 333). So wurden auch die politisch gewollten Verwertungsquoten der EU Verpackungs- und Altautorichtlinie durch die Standardisierung ihrer Berechnungsmethoden unterlaufen (VOELZKOW und EICHENER 2002; GOLDING 2000),

– der praktische Nichtvollzug von ungeliebten Mandaten: die allgemeinen Anforderungen zum Gesundheitsschutz in der Bauproduktenrichtlinie hinsichtlich gefährlicher Stoffe wurden – außer einer Generalklausel, nach der das Chemikalienrecht zu berücksichtigen ist – seit über 15 Jahren nicht weiter spezifiziert, weil das Mandat der Europäische Kommission hierzu nicht hinreichend präzise war (EHRNSPERGER und MISCH 2005).

Diese Risiken können nur minimiert werden, wenn ein Mindestmaß an Pluralismus in den entsprechenden Gremien gewährleistet wird und eine prozedurale Verkoppelung zwischen der Selbstverwaltung in diesen Gremien und dem Staat, also zwischen Selbstorganisation und Hierarchie, gelingt. So sind zum Beispiel präzise Mandate an die Normungsorganisationen und die Bereitschaft der Sanktionierung qualitativ unzureichend implementierter Mandate erforderlich. Das ist nicht zuletzt eine Frage der Investitionsbereitschaft der staatlichen Ebenen in Personal und Wissen für die Aushandlung präziser Mandate und für eine fachkundige Teilnahme an dem Normungsprozess. Hier bestehen aber noch erhebliche Defizite. Minimalanforderungen an einen transparenten, deliberativen und pluralistischen Standardsetzungsprozess sind nur „ausnahmsweise“ erfüllt (SRU 1996, Tz. 844; 2004, Abschn. 13.4.4.3). Eine empirische Untersuchung für das UBA macht zudem deutlich, dass erhebliche Kapazitätsdefizite für die Besetzung dieser Gremien mit Vertretern aus der Ministerialverwaltung und den nachgelagerten Behörden bestehen: die fachliche Normungsarbeit ist nach Aussagen vieler damit befasster Mitarbeiter des UBA weit gehend überobligatorisches Engagement zusätzlich zur regulären Arbeitszeit (VOELZKOW und EICHENER 2002).

Angesichts des Bedeutungszuwachses der privaten Normung für die Flankierung und Konkretisierung umweltrechtlicher Vorgaben erscheint eine entsprechende Kapazität der Verwaltungen, die auf die Ziel- und Vollzugstauglichkeit der jeweiligen Normen achten und die Aktivitäten der entsprechenden Gremien begleiten, unausweichlich zu sein.

1.2.8 Zwischenbilanz: Instrumentelle Herausforderungen an die Umweltverwaltung

58. Die deutsche Umweltverwaltung unterliegt vielfältigen Herausforderungen, die aus den Strukturen des zu vollziehenden Umweltrechts resultieren. Kennzeichnend für dieses moderne Umweltschutzregime ist zunächst ein strategisches Herangehen an Umweltprobleme, das den Verwaltungen ein auf das Erreichen langfristiger Ziele orientiertes Handeln abverlangt. Teilweise verlangt dieser Ansatz auch eine Konkretisierung der zu erreichenden Ziele durch die Verwaltungen. Darüber hinaus erfordert ein strategischer Umweltschutz aber auch, dass umweltexterne Verwaltungsressorts den Umweltschutz in ihre Arbeit integrieren. Die (Umwelt-)Verwaltungen müssen ferner in der Lage sein, mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten binnen des gesetzlich vorgeschriebenen Zeitraumes bestimmte verbindliche Vorgaben hinsichtlich der Qualität der einzelnen Umweltmedien zu erreichen. Um einen integrierten Umweltschutz sicherzustellen, muss jeder Bereich der Umweltverwaltung über medienübergreifende Beurteilungskompetenzen verfügen und eine über das eigene Ressort hinaus reichende Koordinierung der Arbeitsabläufe organisieren können. Vielfach hat die Umweltverwaltung komplexe planerische, bewertende und abwägende Aufgaben zu erfüllen. Insbesondere mit dem umweltqualitätszielorientierten Schutzansatz gehen notwendig Verpflichtungen zu Umweltmonitoring, Evaluation und Berichterstattung einher. Das nationale Verfassungsrecht, das europäische sowie das internationale Recht verlangen von der Umweltverwaltung eine zunehmende Öffnung hin zu einer verstärkten Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Verwaltungsverfahren. Aufgrund dieser Prozeduralisierung sind in den einschlägigen Verwaltungsverfahren weit reichende Beteiligungsrechte und Kooperationspflichten zu berücksichtigen.

59. Besondere Herausforderungen werden an die mitgliedstaatlichen Umweltverwaltungen schließlich durch die zunehmend auf eine enge Kooperation der Mitgliedstaaten sowohl untereinander als auch mit Stellen der EU im Rahmen der Fortentwicklung des Regulierungsinstrumentariums herangetragen. Von den nationalen Umweltverwaltungen wird verlangt, aktiv an der Fortentwicklung des EU Umweltrechts zu partizipieren. Die kompetente Besetzung der Ausschüsse, Gremien und Netzwerke mit Vertretern öffentlicher Belange aus Bund und Ländern wird damit zur wesentlichen Funktionsvoraussetzung der neueren Steuerungsmodelle in der europäischen Umweltpolitik. Durch eine frühzeitige Beteiligung an der Entwicklung von Instrumenten, die zur Konkretisierung umweltrechtlicher Rechtsakte konzipiert sind, wird es den mitgliedstaatlichen Behörden einerseits ermöglicht, das nationale Know-how in den europäischen Harmonisierungsprozess einzubringen. Andererseits werden eventuelle Vollzugsprobleme rechtzeitig offenbar und die Möglichkeit einer Problemlösung eröffnet. Eine effektive und innovative nationale Interessenvertretung, die Be-

rücksichtigung regionaler oder nationaler Besonderheiten oder die Verbreitung innovatorischer Ansätze können ohne eine angemessene Repräsentanz in diesen Gremien nicht gelingen. Darüber hinaus können viele der zur Konkretisierung des EU Umweltrechts erarbeiteten Dokumente, wie beispielsweise BREFs oder die Leitlinien zur Umsetzung der WRRL, bereits jetzt als „quasi-gesetzliche“ Instrumente qualifiziert werden. Je schwächer also der normative Gehalt der Rahmenrechtssetzung auf der europäischen Ebene wird, desto wichtiger wird die Mitwirkung an den jeweiligen Fachnetzwerken. Für die Bundesrepublik Deutschland ergibt sich daraus die Notwendigkeit, die relevanten Behörden auf allen Ebenen in die kooperativen Fortentwicklungsprozesse des EU-Umweltrechts einzubeziehen. Für die im Zusammenhang mit der europäischen Normkonkretisierung anfallenden Aufgaben ist eine Beteiligung nationaler Behörden auf einer hohen Ebene, insbesondere durch das BMU und/oder das UBA erforderlich, da nur so die notwendige Einheitlichkeit hergestellt werden kann. Geht es um die kooperative Erarbeitung von Standards, die den Vollzug europäischer Rechtsakte betreffen, ist die hinreichende Beteiligung der mittleren staatsorganisatorischen Ebene unerlässlich, da diese die notwendige Koordinierung sicherstellen aber auch die unteren Vollzugsbehörden angemessen anleiten kann. Insofern war insbesondere die Beteiligung der Bundesländer in der Vergangenheit defizitär. Die notwendige Partizipation an den gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierungsprozessen muss vor allen Dingen institutionell abgesichert werden. Dazu bedarf es einer angemessenen Personalausstattung in quantitativer und qualitativer Hinsicht.

1.3 Elemente eines Anforderungsprofils für eine moderne Umweltverwaltung

60. Auf der Grundlage der dargestellten Herausforderungen, die sich für die Exekutive aus den spezifischen Problemstrukturen der aktuellen Lage der Umwelt einerseits und aus den darauf bezogenen rechtlichen Regelungsstrukturen andererseits ergeben, ist ein Anforderungsprofil für eine moderne, leistungsfähige Umweltverwaltung zu entwickeln. An diesem Anforderungsprofil müssen sich Prozesse der Verwaltungsmodernisierung orientieren, wenn sie die Effektivität und Effizienz exekutivischer Aufgabenerfüllung steigern wollen. Hier können nur Kernelemente eines solchen Anforderungsprofils bezeichnet werden, die später im Zuge der kritischen Analyse der tatsächlich ablaufenden Verwaltungsmodernisierungsprozesse konkretisiert und ergänzt werden:

(1) Dem Querschnittcharakter vieler Aufgaben des Umweltschutzes ist auch bei der Verwaltungsorganisation Rechnung zu tragen. Nicht selten ist es gerade der Querschnittcharakter von Umweltschutzaufgaben, der ihrer effektiven Erfüllung hinderlich ist. Es muss daher auch durch Verwaltungsstrukturen sichergestellt werden, dass umwelt-„ferne“ Ressorts die ihnen obliegenden Umweltschutzaufgaben bewältigen können.

(2) Angesichts der die klassischen, stark konditional orientierten Vollzugsaufgaben immer stärker ergänzenden umweltqualitätszielorientierten Aufgabenbereiche bedarf es hoch qualifizierter und interdisziplinär ausgerichteter Verwaltungseinheiten, die zur Entwicklung strategischer Konzepte beauftragt und befähigt sind. Landesoberbehörden dürften dafür die primäre Option sein.

(3) Die immer stärkere Aufwertung planerischer Instrumente, die ein wichtiges Element qualitätszielorientierter Verwaltungstätigkeit sind, verlangt einerseits die Generierung des erforderlichen Grundlagenwissens in entsprechend ausgestatteten, hochrangig im Bund und in den Ländern angesiedelten Verwaltungseinheiten und andererseits eine Zuständigkeitszuordnung der Planungsaufgaben selbst, die den Problemstrukturen, insbesondere vielfältigen Problemvernetzungen ebenso Rechnung trägt wie der Planungskapazität der jeweiligen Verwaltungsebene im exekutivischen Mehrebenensystem. Die aktuellen Kommunalisierungsstrategien müssen sich diesen kritischen Anfragen stellen.

(4) Die insbesondere für einen qualitätszielorientierten planerischen Umweltschutz unverzichtbaren Monitoring- und Berichtspflichten müssen sachgerecht und zuverlässig erfüllt werden können. Das setzt zunächst Verwaltungseinheiten voraus, in denen adäquate Indikatorensysteme wissenschaftlich entwickelt werden. Das setzt aber auch weiter voraus, dass eine größtmögliche Standard-Harmonisierung zumindest in Deutschland, besser noch im EU-Bereich erreicht werden kann. Hierbei spricht vieles für eine maßgebliche Rolle von Bundes- und Landesoberbehörden.

(5) Die sachlich wie rechtlich vielfach gebotene umweltmedienübergreifende, integrative Betrachtungsweise stellt hohe Anforderungen an die Qualität, die Interdisziplinarität und die Kooperationsbereitschaft der zuständigen Verwaltungseinheiten. Solche Qualifikationen dürften insbesondere im Bereich der staatlichen Mittelbehörden oder aber bei entsprechend ausgestatteten staatlichen Sonderbehörden anzutreffen sein. Wiederum dürften einer Kommunalisierung enge Grenzen gezogen sein.

(6) Vor gut 25 Jahren hat unter dem neu entdeckten Motiv „Grundrechtsschutz durch faire Verwaltungsverfahren“ die Entwicklung partizipativer Elemente in Verwaltungsverfahren zunächst eine dynamische Entwicklung genommen. Es hat sich gezeigt, dass der damit verbundene Aufwand für die Verwaltung beachtlich ist. Im Rahmen der Debatte um Verfahrensbeschleunigung hat eine deutliche Schwächung von Verfahrenspositionen insbesondere Drittbetroffener begonnen. Die weitere aktuelle Modernisierung von Verwaltungsverfahren sollte den verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt wieder in den Blick nehmen und auch mit Rücksicht auf europa- und völkerrechtliche Vorgaben alle Anstrengungen unternehmen, um die Verwaltung in den Stand zu setzen, effektive Partizipationschancen eröffnen zu können.

(7) Bemerkenswert ist, dass andererseits unter dem vieldeutigen Etikett der „Kooperation“ von Staat und Bür-

gern die Partizipation von Umweltnutzern eine erhebliche Fortentwicklung erfährt: Indem die Verwaltung rechtlich auf den Vertrag als prioritäres Handlungsinstrument im Verhältnis zu verschiedenen Umweltnutzern verpflichtet werden soll, wird den Bürgern die unmittelbare Mitgestaltung des Ergebnisses staatlichen Handelns zugestanden. Diese Tendenzen sind im Zuge weiterer Modernisierung des Verwaltungshandelns kritisch auf Effektivität und Effizienz zu prüfen. Im Übrigen aber müssen die Verwaltungen auch zu den oftmals aufwändigen Vertragsverhandlungen hinreichend ausgestattet und befähigt werden.

(8) Schließlich sollte die Modernisierung der Umweltverwaltungen die deutschen Behörden in den Stand setzen, die vielfältigen Chancen und Pflichten zur Verwaltungskooperation im europäischen Mehrebenensystem konsequent und auf hohem Niveau wahrnehmen zu können.

2 Modernisierungsmaßnahmen in der Umweltverwaltung: Analyse und Bewertung

2.1 40 Jahre Verwaltungsreformen – Ziele und Wege

61. Die deutschen Verwaltungen in Bund, Ländern und Gemeinden stehen nach einer Rekonstruktions- und Konsolidierungsphase in der Nachkriegszeit seit Jahrzehnten unter dauerhaftem Reformdruck. Im vorliegenden Zusammenhang sind vier Phasen besonders hervorzuheben, die sich allerdings zeitlich durchaus deutlich überlappen:

– Ende der 1960er-Jahre begannen die breit angelegten Gebiets- und Funktionsreformen auf kommunaler Ebene, die insgesamt sicher die Verwaltungskraft der Selbstverwaltungskörperschaften gestärkt haben, wobei zugleich bedeutende Prozesse der Hochzonung von Aufgaben auf die Kreisebene zu beobachten waren.

– Ende der 1970er-Jahre begann die große Zeit der Aufgabenkritik, die bis heute in den vielfältigen Formen der Privatisierung staatlicher und kommunaler Aufgaben intensiv fortwirkt und in dem suggestiven Bild vom „schlanken Staat“ ihre eingängige Zielsetzung gefunden hat.

– Gegen Ende der 1980er-Jahre wurde die Effizienz als neuer Leitstern der weiteren Verwaltungsmodernisierung identifiziert. Die Anstöße dafür waren vielfältig. Ein relevanter Ansatz ist als „New Public Management“ bzw. als „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) intensiv erörtert und zunächst in den Kommunalverwaltungen teilweise verwirklicht worden. Im Kern geht es dabei um eine Ausrichtung der Verwaltung am Leitbild privatwirtschaftlich kalkulierender Dienstleistungsunternehmen. Andere Effizienzforderungen betrafen und betreffen eine Beschleunigung des Verwaltungshandelns, insbesondere im Bereich umweltrelevanter Genehmigungsverfahren. Dabei geht es unter anderem um den Abbau präventiver Kontrollen zugunsten der eigentlich personalaufwändigeren repressiven Kontrollen, um die Einschränkung von Partizipationschancen und – flankierend – die Reduktion von Rechtsschutzmöglichkeiten.

– Seit einigen Jahren hat nun die nächste Reformwelle inzwischen alle Bundesländer erfasst. Reformziele sind diesmal angesichts der vielfach sehr angespannten Haushaltslagen der mehr oder minder drastische Abbau von Personal und die Reduktion des Sachmitteleinsatzes sowie einige Elemente des „New Public Management“. Reforminstrumente sollen die „Verschlankung“ der Landesverwaltungen beispielsweise durch Abschaffung von Landesumweltämtern und durch die Beseitigung der staatlichen Mittelinstanz sowie eine entschiedene Kommunalisierung staatlicher Aufgaben sein, wobei sich die Bundesländer in ihren Reformansätzen allerdings sehr stark voneinander unterscheiden. Zwischen den Bemühungen um eine Optimierung im Rahmen weit gehend tradierter Verwaltungsstrukturen in Bayern einerseits und dem radikalen Umbruch durch Beseitigung der Bezirksverwaltungen, Auflösung des Landesamtes für Ökologie und starken Aufgabenkommunalisierungen in Niedersachsen andererseits liegen Welten.

62. Die Auswirkungen dieser außerordentlichen Reformenfülle in ihren unterschiedlichen landesspezifischen Ausprägungen auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen, insbesondere der Umweltverwaltung, sind trotz vieler verwaltungswissenschaftlicher Einzelfallstudien noch nicht in der Zusammenschau kompakt aufgearbeitet. Es gibt allerdings viele informative Einzelstudien, die unter anderem Erfolge in der Aufgabenkritik und in der Effizienzsteigerung der Verwaltungen erkennen lassen, wobei dies in vielen Fällen auch mit deutlichen Personaleinsparungen verbunden ist. Bedenkt man, dass – wie oben beschrieben – Fülle und Anforderungsniveau der Aufgaben der Umweltverwaltungen zugleich gewachsen sind, so legt dies die Frage nahe, ob die neuerliche Reformwelle unter Umständen die Fähigkeit von Verwaltungen zur angemessenen Aufgabenwahrnehmung gefährden könnte. Tatsächlich haben Fachgespräche des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) mit zahlreichen Bediensteten vornehmlich der Umweltverwaltungen der Länder solche Befürchtungen eindrücklich bestätigt. Kritisiert wird etwa, dass teilweise die „kritische Masse“ an Personal für eine angemessene Aufgabenerfüllung kaum noch verfügbar sei oder schon nicht mehr erreicht werde, sodass weiterer Personal- und Sachmittelabbau zu eindeutigen quantitativen und qualitativen Defiziten der Aufgabenerfüllung führen würde. Es drohe – so wird weiter vorgetragen – eine Beschränkung der Verwaltungstätigkeit auf aktuelle Tagesaufgaben, und dabei vorrangig auf solche, die von der Europäischen Union (EU) vorgegeben sind und deren Erfüllung durch die Dienststellen der Kommission überprüft würden. Langfristige strategisch-konzeptionelle Aufgaben müssten demgegenüber zurückgestellt werden. Bisweilen sei auch kaum noch ausreichend Sachverstand verfügbar, um beispielsweise die privatisierte Begutachtung von zur Genehmigung stehenden Projekten behördlich angemessen nachvollziehen zu können. Auch die Grenzen einer vertretbaren Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltschutzes seien teilweise überschritten bzw. drohten überschritten zu werden. Eine Schwächung oder gar eine Abschaffung der staatlichen Mittelinstanzen in größeren Flächenländern wurde durchweg als nicht sachgerecht eingestuft. Stark kritisiert wurden auch massive Umstrukturierungen der Verwaltungseinheiten, die vielfach zu sachwidrigen Umsetzungen von Bediensteten, und dabei zur Auflösung qualifizierter

Kompetenzzentren geführt hätten, womit unzweifelhaft Niveauverluste verbunden seien.

Diese Kritik aus einer Fülle von Gesprächen ist Besorgnis erregend, weil sie gerade auch von leitenden, erfahrenen und für Reformprogramme durchgehend engagiert aufgeschlossenen Verwaltungsbeamten aus verschiedenen Bundesländern geäußert worden ist. Um die Einschätzung der Reformentwicklung aber auf eine breite empirische Basis stützen und dabei der großen Vielfalt der Entwicklungen in den Bundesländern Rechnung tragen zu können, hat der SRU ein verwaltungswissenschaftliches Gutachten vergeben. Schwerpunkte der Untersuchung gelten den Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, da diese Länder sehr verschiedene Wege eingeschlagen haben. In der nachfolgenden detaillierten Analyse und Bewertung der aktuellen Verwaltungsreformbestrebungen werden unter anderem auch die Ergebnisse dieser empirischen Studie berücksichtigt (BAUER et al. 2006). Der SRU widmet sich aber auch weiteren Aspekten der Reformprozesse, deren Bedeutung in den erwähnten Fachgesprächen zutage getreten ist. Bewertungsmaßstab für die Beurteilung der eingeschlagenen Reformwege ist das oben dargestellte Anforderungsprofil an eine moderne Umweltverwaltung.

63. In den folgenden Kapiteln werden die hier skizzierten Elemente der aktuellen Landesreformprozesse im Detail untersucht. Kapitel 2.2 beginnt mit einer Darstellung der Grundzüge des NSM. Kapitel 2.3 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Personal- und Finanzausstattung der Umweltverwaltungen in Bund, Ländern und Gemeinden. Die Kapitel 2.4 und 2.5 befassen sich mit den Veränderungen der Verwaltungsorganisation in den Bundesländern. Dabei gibt Kapitel 2.4 einen Überblick über die wichtigsten Reformtrends auf Landesebene während Kapitel 2.5 die Auswirkungen dieser Reformen auf die Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltungen analysiert. Kapitel 2.6 beschreibt und bewertet die vielfältigen neueren Ansätze zur Modernisierung der Verwaltungsverfahren in Bund und Ländern. Schließlich setzt sich Kapitel 2.7 kritisch mit den in jüngerer Zeit verstärkt zu beobachtenden Einschränkungen der Rechtsschutzmöglichkeiten im Umweltbereich auseinander.

2.2 Neuere Steuerungsmodelle in der öffentlichen Verwaltung

2.2.1 Herkunft des Neuen Steuerungsmodells

64. „New Public Management“ ist der Oberbegriff für die in den 1990er-Jahren begonnene neueste Welle der Verwaltungsreform. In Deutschland hat sich hierfür der Begriff „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) etabliert. Dabei ist der deutsche Begriff mehr als nur die Übersetzung und schablonenhafte Übernahme eines im angelsächsischen Raum entwickelten Reformkonzepts. Zwar liegt ein zentraler Anstoß aller neueren Konzepte der Verwaltungsreform in der Krise der öffentlichen Finanzen, die gegen Ende der 1980er- bzw. zu Beginn der 1990er-Jahre die meisten westlichen Industrieländer erfasste (SCHEDLER und PROELLER 2003, S. 27; JANN 1999, S. 532). Spezifisch für Deutschland war jedoch zusätzlich eine auf der kommunalen Ebene entwickelte grundlegende Kritik der Funktionsweisen und Erträge des Verwaltungshandelns. So wurde die kommunale Verwaltung zu Beginn der 1990er-Jahre in Anbetracht ihres Leistungsangebots verstärkt als „Dienstleistungsunternehmen“ aufgefasst und legte mit dem Anspruch, kundenorientiert zu handeln, zunehmend auch ein entsprechendes Selbstverständnis an den Tag. Gleichwohl wurde sie jedoch wie eine klassische Bürokratie gesteuert (BANNER 1991). Entsprechend dieser Diagnose – und im Gegensatz zur Verwaltungsreform in den angelsächsischen Vorreiterländern Großbritannien, Neuseeland und Australien – wurde die Verbesserung des Status Quo zunächst nicht in einer Verkleinerung der Verwaltung durch Abbau sozialstaatlicher Leistungen und Privatisierung gesehen, sondern in einer Verbesserung der internen Steuerungsmechanismen des öffentlichen Sektors (JANN 1998, S. 71). Ausgangspunkt der deutschen Reformdebatte war somit weniger die Kritik am Ausmaß der bestehenden Staatsaufgaben als vielmehr die Kritik an ihrer unzureichenden und ineffizienten Erfüllung (vgl. Exkurs: Verwaltungsreformen in anderen OECD-Ländern).

Die Ausbreitung des Neuen Steuerungsmodells von der kommunalen auf die Landes- und Bundesebene

65. Anders als frühere Wellen der Verwaltungsmodernisierung hat sich das NSM in Deutschland von unten nach oben ausgebreitet (JANN 1999, S. 532). Als Vorbild diente die kommunale Verwaltungsreform in der niederländischen Stadt Tilburg, deren zentrale Elemente von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) auf die konkreten deutschen Gegebenheiten übertragen wurden (BANNER 2003) und vielen deutschen Städten und Gemeinden als Leitbild der Verwaltungsreform dienten (KGSt 1993; NASCHOLD 1993, S. 23; KÖNIG und BECK 1997, S. 56 f.).

Erst nachdem die Verwaltungsmodernisierungen auf der kommunalen Ebene relativ fest etabliert waren, begannen auch einige Landesregierungen mit der Entwicklung von betriebswirtschaftlich motivierten Reformprogrammen. Noch 1997 schrieben KÖNIG und BECK (1997, S. 75): „In der Gesamtschau ist das Ausmaß der Reformbestrebungen im Vergleich zur lokalen Ebene […] noch gering ausgeprägt. Dabei muss man den engeren Problembezug berücksichtigen, auch wenn die Rhetorik der Kundenorientierung in der Landesverwaltung Anklang findet. Gleichwohl zeichnen sich in den letzten Jahren auch auf der Landesebene zunehmend betriebswirtschaftlich motivierte Reformansätze ab“. Seit Ende der 1990er-Jahre hat sich die am NSM orientierte Verwaltungsreform dann immer schneller von der kommunalen zur Landesebene und sogar bis auf die Bundesebene ausgebreitet. Dabei veränderte sich allerdings auch der Bezugspunkt des NSM. Der ursprüngliche, stark binnenstrukturell geprägte Fokus auf ein effizienteres, zielorientiertes und kundenfreundliches Verwaltungshandeln wurde zunehmend durch Forderungen einer breiteren ordnungspolitischen Reform des öffentlichen Sektors in den Hintergrund gedrängt. Diese

zielen unter anderem auf die Begrenzung staatlichen Handelns auf dessen „Kernaufgaben“ sowie auf Verwaltungsvereinfachung und Deregulierung ab. Während bei den Verwaltungsreformen auf der kommunalen Ebene weiterhin das NSM im Vordergrund steht, spielt es im Zuge des aktuellen Verwaltungsumbaus in den Bundesländern unter der Bezeichnung „Binnenmodernisierung“ eine eher untergeordnete Rolle.

66. Die Verbreitung des NSM und seine Verschmelzung mit anderen Konzepten der Verwaltungsmodernisierung hat dazu beigetragen, dass sich derzeit keine Regierung, sei es auf kommunaler, Landes- oder Bundesebene, einer umfassenden Verwaltungsreform verweigern kann (JANN et al. 2004). Die inhaltliche Offenheit des Konzepts des NSM erlaubt es dabei, völlig unterschiedliche politisch-strategische Zielsetzungen mit der Verwaltungsreform zu verbinden. Das Spektrum der Möglichkeiten reicht hier von einer Stärkung des Staates durch wirksamere und effizientere Aufgabenwahrnehmung bis zum verstärkt geforderten weit gehenden Verzicht auf bestimmte Staatsaufgaben durch Auflösung von Verwaltungseinheiten, Personal- und Finanzabbau und Deregulierung (vgl. auch Exkurs: Verwaltungsreformen in anderen OECD-Ländern).

Das spezifisch deutsche Ausbreitungsmuster des NSM von den Kommunen auf die Landes- und Bundesebene hat seine Ursachen unter anderem auch in der verfassungsrechtlich festgelegten Kompetenzordnung. Die Kommunen verfügen aufgrund ihrer verfassungsrechtlich abgesicherten Selbstverwaltungsgarantie (Artikel 28, Abs. 2 GG) in erhöhtem Maße über eigenverantwortlich auszufüllende Gestaltungsspielräume (vgl. auch Abschn. 2.5.3). Auf Landesebene sind die Entfaltungschancen des NSM deshalb beschränkt, weil Verwaltungspolitik nur in Übereinstimmung mit den rechtlichen Regelungsstrukturen erfolgen kann (WEGRICH 2006, S. 17). Die Gestaltungsspielräume der Länder sind aufgrund ihrer Verpflichtung zur Umsetzung des stark konditional geprägten Bundesrechts eingeschränkt. Für den Vollzug konditionaler Programme ist das NSM jedoch nur begrenzt tauglich. In den Staaten und Regionen, in denen Vollzugsverantwortung und Regelungskompetenz auf einer Ebene zusammenfallen (z. B. in Großbritannien oder in US-Bundesstaaten) sind die Ausbreitungsbedingungen des NSM von oben nach unten hingegen günstiger, weil hier Verwaltungsreform und regulatorische Reform zusammengeführt werden konnten (POLLITT und BOUCKAERT 2000, S. 52 f.).

Exkurs: Verwaltungsreformen in anderen OECD-Ländern (Länder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

67. Im internationalen Vergleich sind die USA, Großbritannien, Neuseeland und Australien die Vorreiterländer des „New Public Management“. Die frühe Verwaltungsreform in diesen Ländern folgte in erster Linie einer „ökonomischen Konzeption […] (der) Rationalisierung nach innen und Privatisierung nach außen“ (KÖNIG und BECK 1997, S. 27). Großbritannien ist insbesondere bei der *Privatisierung* von Staatsunternehmen internationaler Vorreiter. „Zwischen 1979 und 1995 wurden insgesamt 51 ehemalige Staatsunternehmen vollständig oder teilweise verkauft. Privatisierungserlöse von jährlich 2 bis 4 % der Staatsausgaben dienten der Sanierung öffentlicher Haushalte. Die Gesamtsumme aller Verkaufserlöse beläuft sich nach offiziellen Schätzungen auf insgesamt 55 Mrd. Pfund. […] Deregulierung und Subventionsabbau sollten zusätzlich für Marktverhältnisse sorgen. Mit dem Local Government Act von 1988 wurde zudem für die lokale Ebene eine grundsätzliche Pflicht zur Ausschreibung öffentlicher Dienstleistungen normiert, die mit dem Local Government Act von 1992 auch auf Bereiche der inneren Verwaltung ausgedehnt wurde. Umfassende Maßnahmen des „Contracting out“ bildeten einen weiteren aufgabenpolitischen Schwerpunkt innerhalb des öffentlichen Sektors in Großbritannien“ (KÖNIG und BECK 1997, S. 27). Im Bereich der *Organisationspolitik*, das heißt der Organisation der öffentlichen Verwaltung, verfolgten alle drei Länder eine konsequente Trennung der politischen Funktionen einerseits und der Ausführungsfunktionen (Dienstleistungsverwaltung) andererseits. Die Ausführungsfunktionen wurden in Großbritannien einer Vielzahl von „executive agencies“ übertragen, die den Ministerien zwar angegliedert sind, die aber weit gehend autonom agieren (KÖNIG und BECK 1997, S. 30 ff.). Im Hinblick auf *Prozesse* wurden in den drei Ländern Verfahrensreformen durchgeführt, die die traditionelle Regelgebundenheit der Verwaltung hin zu einer stärkeren Orientierung an Output-Kriterien wie Zielerreichung und insbesondere ökonomischen Effizienzkriterien modifizieren sollte (KÖNIG und BECK 1997, S. 34 ff.). Im Bereich der *Personalpolitik* erfolgten Einschnitte in die Traditionsbestände des Beamtentums und der öffentlichen Beschäftigten. Diese Einschnitte „äußerten sich zum einen im Personalabbau, der quantitativen Zurückführung des öffentlichen Dienstes im Hinblick auf die Personalkosten. […] Parallel erfolgte eine Deprivilegierungsstrategie im Hinblick auf die materiellen Entgelte für Beamte durch Gehaltsanpassungen […]. Schließlich wurden leistungsorientierte Mechanismen der Personalsteuerung geschaffen mit Leistungsindikatoren, Leistungsprämien, Leistungsbewertungen einzelner Mitarbeiter, um schließlich durch Arbeitsplatzklassifikationen das Laufbahnprinzip zu überwinden“ (KÖNIG und BECK 1997, S. 38).

In den USA hat das Konzept des „Reinventing Government“ (OSBORNE und GAEBLER 1992, S. 41) große Bedeutung erlangt. Es stellt eine „elaborierte Mischung von neoliberalem Wirtschaftsverständnis und jüngsten Managementmodellen“ dar (KÖNIG und BECK 1997, S. 41). „Die zehn Grundsätze dieses Konzepts lassen sich wie folgt zusammenfassen: 1.) Die Verwaltung soll nach Alternativen zur eigenen Leistungserbringung suchen, durch

Contracting out und Public-private partnerships sowie durch neue flexible Finanzierungsinstrumente; 2.) Nicht alle Verwaltungsaufgaben sollen durch Beamte erledigt werden, sondern verstärkt durch die Integration von Klienten in Ausschüssen und Management teams erbracht werden; 3.) Zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten soll Wettbewerb eingeführt werden; 4.) Verwaltungen sollen die Zahl von Vorschriften und Gesetzen verringern, Jahresbudgets und detaillierte Arbeitsplatzklassifikationen sollen abgeschafft und durch klare Zielvorgaben ersetzt werden; 5.) Die Bewertung administrativer Leistungen und die Verteilung von Mitteln soll sich nach Output-Kriterien richten; 6.) Die Klienten der Verwaltung sollen als Kunden betrachtet werden, deren Interessen, Werthaltungen und Ansprüche mit einer entsprechenden Qualifikation des Verwaltungspersonals begegnet werden muss; 7.) Die Verwaltung solle nicht nur Geld ausgeben, sondern auch zusätzliche Mittel erwirtschaften, etwa durch Nutzungsgebühren, Unternehmensfonds, unternehmerische Kreditfonds und Profit centers; 8.) Die Verwaltung soll nicht nur Leistungen erbringen, sondern bereits die Entstehung von neuen Aufgaben und Ansprüchen durch Prävention verhindern; 9.) Zentralisierte Institutionen sollen dezentralisiert werden, wobei die hierarchische Kontrolle durch partizipatives Management ersetzt wird; 10.) Die Verwaltung soll ihre Ziele nicht nur durch Vorgaben und Kontrollen erreichen, sondern durch die Neustrukturierung von Märkten und Nutzung marktwirtschaftlicher Instrumente etwa im Umweltschutzbereich oder in der Krankenversicherung“ (KÖNIG und BECK 1997, S. 41 ff.).

In Schweden und den Niederlanden standen insbesondere ergebnis- oder zielorientierte Steuerungsansätze, die verstärkte Aktivierung und Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure, eine aktive Dezentralisierungspolitik und Auslagerungsstrategien in Agenturen im Mittelpunkt einer Politik der Modernisierung und Sicherung des Wohlfahrtsstaates. Insgesamt wählten diese traditionell konsensorientierten Demokratien eine im Vergleich zur angelsächsischen Variante behutsamere und inkrementalistische Modernisierungsstrategie (REICHARD 2002, S. 9 f.; POLLITT und BOUCKAERT 2000).

2.2.2 Programmatik und Praxiserfahrungen

Das Neue Steuerungsmodell als Antwort auf neue Herausforderungen an staatliches Handeln

68. In der Literatur wird das NSM als Antwort auf neue gesellschaftliche und ökonomische Anforderungen an die Art und Qualität staatlichen Handelns interpretiert. Zu diesen gehören

- der steigende Legitimationsbedarf staatlichen Handelns auch gegenüber gewachsenen zivilgesellschaftlichen Partizipationsansprüchen,
- die Finanzkrise des Staates, die zu einer insgesamt effizienteren Bewirtschaftung öffentlicher Gelder zwingt und
- neue Herausforderungen an die staatliche Steuerungsfähigkeit, die nicht mehr alleine durch die traditionelle Regelsteuerung zu bewältigen sind (OSBORNE und GAEBLER 1992; MEULEMAN 2003; CLASEN et al. 1995; BUDÄUS 1998; REICHARD 2002).

Verfechter des NSM befürworten einen Funktionswandel vom hoheitlich verordnenden Staat hin zur Steuerung durch private und öffentliche Politiknetzwerke. Für viele Probleme sei die bürokratische Detailsteuerung nicht mehr geeignet. Erfolgreiche Problemlösungen erforderten zunehmend funktionierende Netzwerkstrukturen, in denen die wechselseitige Abhängigkeit staatlicher und nicht staatlicher Akteure sowie der Vertreter verschiedener Belange anerkannt wird (MAYNTZ und MARIN 1991). In solchen Strukturen sei die Fähigkeit zur Kooperation innerhalb des Staates (horizontal und vertikal) sowie zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren eine wichtige Erfolgsvoraussetzung (MEULEMAN 2003). In einer wissensbasierten Gesellschaft mit gewachsenen Partizipationsansprüchen sei Akzeptanz alleine durch den Hinweis auf die Rechtskonformität staatlichen Handelns nicht mehr zu sichern. Es komme damit zunehmend auf die Fähigkeit zum Verhandeln, zur Überzeugung und zur Kooperation an, um für Bürger akzeptable Lösungen entwickeln zu können. Relativ entscheidungsautonome dezentrale Einheiten, die flexibel ihre Ressourcen bewirtschaften können, kämen diesen Anforderungen eher entgegen, als in ihren Entscheidungsbefugnissen zwischen den verschiedenen Ebenen und Ressorts vielfach verflochtene (OSBORNE und GAEBLER 1992).

69. Das hierarchische, nach dem Ressortprinzip gegliederte Organisationsmodell der Verwaltung gilt demgegenüber als ineffizient und ineffektiv. Staatliche Dienstleistungen können durch nichtstaatliche oder öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaften oft besser erbracht werden. Es bedürfe flexiblerer Organisationsmodelle, die sich auf wechselnde und sehr unterschiedliche Kundenbedürfnisse besser einstellen könnten und eine größere Fähigkeit zur problemorientierten Koordination besitzen müssten. Es soll damit ein Strukturwandel von Staatlichkeit stattfinden: Der Staat erbringt selbst weniger Dienstleistungen oder Produkte und reduziert sich mehr im Sinne einer Gewährleistungsverantwortung darauf, durch Zielvorgaben und die Festsetzung eines allgemeinen Handlungsrahmens zu steuern (LEVI-FAUR 2005; OSBORNE und GAEBLER 1992, S. 30; vgl. auch Kap. 3.1).

Die „ergebnisorientierte, transparente und dezentrale Steuerung“ bietet damit einen Gegenentwurf zu dem klassischen Modell der weberianischen Verwaltung, die auf der Basis von Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament, Hierarchie, Weisungsabhängigkeit und Regelkonformität sowie hoher Spezialisierung und Expertise funk-

tioniert (JANN 1999, S. 532; s. auch KÖNIG und BECK 1997, S. 62).

Mittlerweile ist aber auch eine deutliche Kritik an der Leistungsfähigkeit von Politiknetzwerken und den an der Eigenverantwortung ausgerichteten Steuerungsvorstellungen artikuliert worden (OLSEN 2005). Eigenschaften der traditionellen Bürokratie Weber'schen Typs sind auch in modernen Gesellschaften unabdingbar (OLSEN 2005). Organisationsmodelle könnten sich daher nicht auf ein Prinzip alleine stützen, sondern müssten die jeweiligen Leistungsprofile von Markt, Hierarchie und Netzwerk miteinander kombinieren (PRITTWITZ 2000).

70. Darüber hinaus besteht ein Zusammenhang zwischen rechtlicher Regelungsstruktur und der Anwendbarkeit des NSM (POLLITT und BOUCKAERT 2000, S. 52 ff.). Die Verwaltung unterliegt in ihrem Handeln mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit rechtlichen Vorgaben (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 1 Abs. 3 GG) und ist damit an demokratisch legitimierte Entscheidungen gebunden. Die Produkt- und Kundenorientierung, die dem NSM zugrunde liegt, darf den Gemeinwohlbezug der Verwaltung nicht infrage stellen. Insbesondere die outputorientierte Steuerung der Verwaltungseinheiten auf Grundlage von Zielvereinbarungen ist nur insoweit möglich, wie sie sich mit der Gesetzesbindung der Verwaltung in Einklang bringen lässt. Sie muss ferner den Verantwortlichkeitsstrukturen der Verwaltung gerecht werden, wonach die Verwaltungsspitze die politische Verantwortung für das Handeln der nachgeordneten Ebenen trägt. Eine Vertragsautonomie besteht im Kontext der Zielvereinbarungen daher nicht (PENSKI 1999). Dies beschränkt die Gestaltungsspielräume verwaltungspolitischer Akteure (WEGRICH 2006, S. 17).

Wesentliche konzeptionelle Elemente des Neuen Steuerungsmodells

71. Im Kern geht es im NSM um die Übertragung privatwirtschaftlicher Managementmethoden auf die öffentliche Verwaltung. Dies beinhaltet insbesondere den Aufbau einer unternehmensähnlichen Führungs- und Organisationsstruktur und eine stärkere ergebnisorientierte Steuerung des Verwaltungshandelns (JANN 1998, S. 73). Die wichtigsten Elemente des NSM lassen sich wie folgt zusammenfassen (REICHARD 1994; KÖNIG und BECK 1997, S. 62; STÖBE 1997; NASCHOLD et al. 1999; NASCHOLD und BOGUMIL 2000; OECD 2005b; JANN et al. 2004):

– *Strategische Steuerung der Verwaltung über Ziele und Ergebnisse statt Detailsteuerung über Inputs*: Anstelle einer direkten Steuerung über direkte Weisungen und eine zentralisierte Kontrolle der Finanzzuweisungen soll sich die Ministerialebene auf Kontextsteuerung durch die Formulierung strategischer Rahmenvorgaben und Ziele und die Überwachung der Zielerreichung begrenzen (Controlling, Monitoring). Den unteren Einheiten soll dabei eine relative Autonomie belassen werden, wie die Ziele unter den gegebenen Budgetrestriktionen am besten erreicht werden können. Es ist damit eine „Steuerung auf Abstand“ (BANNER 1991) vorgesehen.

– Die *Auslagerung von Dienstleistungsaufgaben in selbstständige Einheiten*: Nicht-strategische und nichthoheitliche Aufgaben sollen in selbstständige Einheiten ausgelagert werden. Die Auslagerungsmodelle können dabei vielfältig sein. Vorstellbar sind unterschiedliche Formen der Privatisierung (vgl. Abschn. 2.5.4), die Schaffung von nachgelagerten Sonderbehörden oder von eigenständigen Agenturen (z. B. Landesbetriebe). Die Steuerung und Kontrolle dieser Behörden oder Agenturen soll über Verträge (Kontraktmanagement) und Zielvereinbarungen über die Art und die Qualität der zu erbringenden Leistungen erfolgen. Mit der Aufgabenauslagerung ist auch eine dezentralisierte Ressourcenkontrolle verbunden: Die Budget- und Personalverantwortung soll bei den ausgelagerten Einheiten liegen. Darüber hinaus sind Monitoring- und Berichtssysteme vorgesehen, um eine effektive Erfolgskontrolle durchführen zu können. Ziel ist eine klare Rollen- und Aufgabenteilung zwischen der Politik- oder Ministerialebene, die für die „strategische Steuerung“ zuständig ist, und relativ selbstständigen Einheiten, die für die Dienstleistungserbringung und den Vollzug zuständig sind. Dies bedeutet eine Fokussierung auf die Kernaufgaben: In politischer Verantwortung soll die „Gewährleistung“ einer bestimmten Dienstleistungsqualität verbleiben, aber nicht mehr notwendigerweise ihre Durchführung. Diese kann ausgelagert oder privatisiert werden. Durch die Aufgabenverlagerung und die ergebnisbezogenen Steuerungsinstrumente (Verzicht auf Einzelweisungen) werden eine Entlastung der politischen Entscheidungsebenen und die verbesserte Effizienz, Kundenfreundlichkeit oder Aufgabenerfüllung durch die spezialisierte Einheit erwartet.

– *Die Verringerung der Hierarchieebenen:* Viele Hierarchieebenen vermindern die Flexibilität und verkomplizieren Verwaltungsabläufe. Daher soll deren Anzahl vermindert werden. Dieses allgemeine Ziel kann sich auf den Abbau von Hierarchieebenen innerhalb eines Ministeriums beziehen, zum Beispiel die Ebene des Unterabteilungsleiters (CLASEN et al. 1995) oder aber auf die in der Geschichte der Länderverwaltungspolitik wiederholt infrage gestellten Mittelinstanzen der Landesverwaltung (STÖBE und BRANDEL 1996; WEGRICH 2006).

– *Bündelung von Aufgaben in größeren dezentralen Organisationseinheiten,* um flexibler auf wechselnde Anforderungen einzugehen oder integrative Aufgaben fach- und ressortübergreifend bewältigen zu können. In solchen größeren Organisationseinheiten besteht auch die Möglichkeit projektbezogene Arbeitsgruppen flexibler einzurichten und wieder aufzulösen.

– *Permanente Aufgabenkritik:* Organisationsreformen sollten als Lernprozess angelegt sein. Die richtige Allokation einer Aufgabe zu einer Organisationseinheit und ihr jeweiliger Ressourcenbedarf erfordern eine wiederholten Aufgabenkritik.

– *Stärkere marktförmigere Ausgestaltung der Verwaltung,* insbesondere durch eine verstärkte Kunden- und Qualitätsorientierung, Marktorientierung und Öffnung in Richtung Wettbewerb, flächendeckende Kostenrechnung und Leistungsanreize in Personalentwicklung und -management.

Praxiserfahrungen

72. In der Reformbilanz bewertet die OECD (2005b) bisherige Reformen sehr differenziert und vorsichtig. Sie stellt allgemein fest, dass es kein optimales Organisationsmodell gebe, das alle Anforderungen gleichermaßen befriedigt. Die Reformpotenziale werden oft auch mit Nachteilen erkauft, die man im Einzelfall abwägen muss. So stellt die OECD fest, dass zum Beispiel Auslagerungsstrategien die Effizienz steigern, aber auch eine Quelle von Korruption und Missmanagement sein können. Eine Dezentralisierung mag zwar Beschleunigungseffekte haben, kann aber auch dazu führen, dass Klienten unter ähnlichen Bedingungen ungleich und unfair behandelt werden (OECD 2005b, S. 17). Die Steuerbarkeit dezentral relativ autonomer Einheiten leidet oft unter unzureichend operationalisierten oder unvollständigen Zielvorgaben, die Verselbstständigungstendenzen außerhalb des operational ausformulierten Zielkorridors begünstigen. Die Vielfalt neuer Organisationsmodelle kann auch zu einem erheblichen Transparenzverlust führen – eine parlamentarische Kontrolle oder auch die politische Steuerbarkeit durch die Ministerialebene kann damit verloren gehen. In vielen Ländern stehen die Organisationsreformen auch unter den Vorzeichen einer allgemeinen Kürzungspolitik. Mittel- und Ressourcenzuweisungen erfolgen dann nicht aufgabenbezogen, sondern eher nach einer „Rasenmähermethode“.

73. Die Bilanzierung des NSM in Deutschland nach zehn Jahren (BOGUMIL und KUHLMANN 2004; NASCHOLD und BOGUMIL 2000) kommt ebenfalls durchweg zu relativ ernüchternden Ergebnissen:

– Ein weit verbreitetes Problem ist die Selektion der primär betriebswirtschaftlichen Elemente des NSM und die Vernachlässigung derjenigen Bestandteile, die eine bessere Aufgabenerfüllung versprechen. So wird oft nur das sehr betriebswirtschaftlich ausgerichtete Kernmodell (Outputsteuerung, Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), Kontraktmanagement) eingeführt, grundlegende Veränderungen werden aber ausgespart.

– Der Bilanzbericht erwähnt ungeplante Nebeneffekte, wie Widerstände gegen die Hierarchieabflachung, die Gefahr zentrifugaler Kräfte, eine „neue Bürokratisierung“, weil zwischen den relativ autonomen Einheiten wachsende Transaktionskosten entstehen, und eine verminderte Innovationsfähigkeit sowie rückläufige Handlungskapazitäten. Dies gilt insbesondere, wenn die Reformen auf das Sparziel verengt werden.

– Wachsende Gestaltungsspielräume der Verwaltung, im Sinne einer kooperierenden Verwaltung, werfen weiterhin die Frage der demokratischen Legitimation des Verwaltungshandelns auf. Diese Frage stellt sich bei einer gesetzlich und damit durch Parlamente beschlossenen Konditionalprogrammierung in dieser Weise nicht. Ohne eine solche neue Legitimationsbasis drohen durchaus klientelistische Vereinnahmung und die Vernachlässigung des öffentlichen Auftrages (BENZ 1997, S. 120 f.).

– Es gibt einen überraschenden Widerspruch zwischen dem Reformziel einer flexibleren, kooperationsfähigeren und diskursiven Verwaltung und den verschiedenen Reformstrategien: Es werden kaum dialoggesteuerte Modernisierungsstrategien praktiziert. Weitaus häufiger sind inkrementalistische Verfahren mit allerdings beschränkter Innovationskraft oder Reformprogramme von oben. Diese „Top-down“-Verfahren scheitern aber oft an den oben erwähnten Widerständen und Unterwanderungsstrategien (NASCHOLD und BOGUMIL 2000).

2.2.3 Elemente eines modernen Finanz- und Personalmanagements

Finanzmanagement

74. Zu den wichtigsten Elementen der Verwaltungsreform zählen die Einführung eines aussagefähigen Controlling-Systems und die Flexibilisierung der sachaufgabenbezogenen Verwaltungsbudgets. Über eine Dezentralisierung der Budgets soll die bisher vorliegende, oftmals als ineffizient wahrgenommene Spaltung zwischen der fachlich-technischen Verantwortung einerseits und Ressourcen-Verantwortung andererseits überwunden werden. Ein funktionierendes Controlling soll das Verwaltungsmanagement in die Lage versetzen, die Abläufe ihres Verantwortungsbereichs detailliert zu beschreiben, Qualitätskriterien der Aufgabenerfüllung zu definieren, die Kostenstruktur der erbrachten Leistung zu analysieren und die Kostenentwicklung fortlaufend zu verfolgen (Regierungskommission Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft 2003). Die dezentrale Ressourcenverantwortung fokussiert auf einem bedarfsgerechten, in zeitlicher und sachlicher Hinsicht selbstbestimmten Mitteleinsatz der sachaufgabenbezogenen Verwaltungsebenen. Hierzu erfolgt zunächst eine inputorientierte Budgetierung, bei der den Verwaltungseinheiten Finanzmittel zur weit gehend eigenverantwortlichen Bewirtschaftung vorgegeben werden.

75. Als Reaktion auf den von diesen Reformbestrebungen ausgelösten Modernisierungsdruck haben die Länder unter Federführung der Innenministerkonferenz eine Reform der kommunalen Haushaltssysteme angestoßen. Die Beschlüsse der Innenministerkonferenz ermöglichen eine Reform des Haushaltsrechts auf kommunaler Ebene. Die Weiterentwicklung des öffentlichen Rechnungswesens stellt eine wichtige Voraussetzung für die Einrichtung und Steuerung dezentraler Organisationsstrukturen dar, da die Delegation der Ressourcenverantwortung eine Berichterstattung über die Ressourcenverwendung und die damit erbrachten Leistungen erfordert. Zudem verspricht die doppelte Buchführung (Doppik) bzw. die erweiterte Kameralistik mit KLR eine eindeutige Zuordnung von Kosten vor allem für diejenigen Dienstleistungen, für die von

der Verwaltung kostendeckende Gebühren zu erheben sind (BUCHHOLTZ 2001, S. 85 ff.).

76. Unter der Bezeichnung Finanzmanagement (häufig: NKF – Neues Kommunales Finanzmanagement) leiten viele öffentliche Verwaltungen gegenwärtig die Ablösung des bisher vorherrschenden kameralen Haushaltssystems ein. Damit sollen die bestehenden Schwächen des kameralen Haushaltssystems beseitigt werden. Dieses traditionelle System zeichnet sich dadurch aus, dass nur Einnahmen und Ausgaben (das heißt der Geldverbrauch) auf Jahresbasis erfasst werden. Dieses System der Mittelplanung und Verteilung auf Basis der Einnahmen-Ausgabenrechnung nach Kostenarten weist jedoch zahlreiche Mängel auf, die eine zeitgemäße Steuerung der Finanzströme unmöglich machen. So wird zum Beispiel der Ressourcenverbrauch nicht erfasst, die Veräußerung von öffentlichem Eigentum ebenso wenig in einer Vermögensrechnung dargestellt wie Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen, Rückstellungen (z. B. für Pensionen). Dadurch erfasst die Kameralistik die Leistung der Verwaltung weit gehend an ihren Ausgaben, statt einen Ergebnisbezug des Rechnungssystems herzustellen. Sie kann weder Anreize zur Budgetmaximierung durch eine regulativ ineffiziente Verwaltungsausdehnung, noch die selektive Quersubventionierung von bestimmten, lediglich von der Verwaltung favorisierten Aufgabenbereichen wirksam kontrollieren. Zudem krankt die Kameralistik an ihrer zeitlichen („Dezemberfieber“ bzw. Kassenwirksamkeit) und sachlichen Spezialität (Einzelveranschlagung: keine Verwendung von Finanzmitteln für andere als die veranschlagten Zwecke). Wird diese Form der Steuerung der öffentlichen Haushalte beibehalten, laufen die im Rahmen des NSM konzeptionierten Elemente des modernen Finanzmanagements wie Produkthaushalt, Budgetierung, Controlling und KLR zwangsläufig ins Leere.

77. Die öffentlichen Haushalte sind gehalten, zunächst zusätzlich zum kameralen Haushalt die kaufmännische doppelte Buchführung (Doppik) oder eine erweiterte Kameralistik einzuführen. Ziel ist, die bislang herrschende inputorientierte Praxis durch ein outputorientiertes System zu ersetzen, welches – angereichert um die oben genannten Steuerungselemente – ein Finanzmanagement ermöglicht, das die Leistung der Verwaltung in den Mittelpunkt stellt. So stellt die Doppik als geschlossenes Konzept ein outputorientiertes Verwaltungshandeln auf Basis von Produkten sicher, welches sich durch Transparenz (u. a. durch die Darstellung von Schulden und Vermögen) auszeichnet. Daneben wird eine Vergleichbarkeit der Leistungen ermöglicht und eine produktorientierte (d. h. an den Leistungen orientierte) Budgetierung möglich. Bei dieser Outputsteuerung gilt es, entsprechend der erwarteten Nachfrage nach den „Produkten“ der Verwaltung, die Bereitstellung der externen Produkte und der dazu benötigten internen Produkte der einzelnen Verwaltungseinheiten zu planen und diese Planung mit den vorhandenen Kapazitäten abzustimmen. Die daraus folgende Kosten- und Erlösplanung mündet schließlich in einen Produkthaushalt, der zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns herangezogen werden kann (MUNDHENKE 2003).

78. Bislang fällt allerdings auf, dass die Notwendigkeit zur Reform und der Wille zur Modernisierung vor allem von den Kommunen ausgehen. Auf Ebene des Bundes verlaufen die Bemühungen zur Einführung insbesondere der KLR und von Produkthaushalten sehr verhalten. In ihrem Erfahrungsbericht für die KLR-Einführung in der Bundesverwaltung dokumentiert die Bundesregierung für 2004 den Rückgang des Einführungsstands im ministeriellen Bereich (14 %punkte zwischen 2002 und 2004) und eine Stagnation bei den nachgeordneten Bundesbehörden im Planungsstadium. Insgesamt 14 von 21 obersten Bundesbehörden erklären, für eine KLR nicht geeignet zu sein (Bundesministerium der Finanzen 2005). Ein Bericht des Bundesministeriums der Finanzen an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Ergebnisse des Pilotprojektes Produkthaushalt vom 19. Juni 2006 konstatiert: „Die Erkenntnis aus dem Projekt ist, dass eine Outputsteuerung nur unzureichend greift, solange die herkömmliche und sehr kleinteilige Veranschlagung von Ausgabeermächtigungen greift“. Solange die Reforminstrumente nur ergänzend zum bisherigen, kameralen System eingeführt werden, steht der damit verbundene Aufwand in keinem Verhältnis zum Nutzen.

79. Gleichwohl ist eine Ablösung des kameralen Systems nicht so selbstverständlich, wie es scheint. Dies liegt insbesondere an den starken Beharrungskräften des politisch-administrativen Systems. Die bisherigen Konzepte und Einführungsbemühungen haben die Tatsache vernachlässigt, dass der öffentliche Sektor nicht zwangsläufig die Sinnhaftigkeit und Unausweichlichkeit der Einführung moderner (Finanz-)Managementinstrumente erkennt. Auf der politischen Ebene bedeutet dies, dass zunächst Kenntnisse über den Umgang mit den beschriebenen Instrumenten des modernen Finanzmanagements erworben werden müssen. Das kamerale System bietet demgegenüber durchaus Vorteile für eine politische Steuerung. Es ist vergleichsweise einfach und (im Hinblick auf den Geldverbrauch) transparent, das heißt, auch ohne betriebswirtschaftliche Grundkenntnisse zu verstehen. Zudem kommt es der Neigung politisch Verantwortlicher zur Detailsteuerung und Einmischung in administrative Abläufe entgegen. Eine Einführung der neuen Managementinstrumente setzt eine Eigenständigkeit der Akteure und Steuerung durch die politischen Ebenen mittels eines Kontraktmanagements voraus, es bietet den politischen Entscheidungsträgern in der Folge wenig Spielraum für kurzfristig wirksame Entscheidungen. Darüber hinaus würde mit steigender Transparenz auch Erfolg oder Misserfolg politisch veranlasster Maßnahmen sichtbar. Ähnliche Schwierigkeiten sind auf der administrativen Ebene vorhanden. Ohne Ablösung des kameralen Systems ist der Nutzen für die innerbehördliche Steuerung gering, zumal es zumeist noch an einer sachbezogenen Zieldefinition fehlt. Die als Ziel genannte Kostentransparenz und der Vorteil bei der Prüfung von Privatisierungsmaßnahmen sind unzureichend. Gerade bei Verantwortlichen auf den unteren Ebenen stößt erhöhte Transparenz hinsichtlich des Ressourceneinsatzes häufig auf Ablehnung, da hierdurch zusätzlicher Legitimationsdruck entsteht.

80. Bislang fehlt in der Verwaltungspraxis des modernen Finanzmanagements auch eine hinreichende Verknüpfung der Kosteninformationen über verwaltungsinterne und -externe Produkte mit einer Bewertung der Leistungserstellung. Eine Produktbildung ohne eindeutige Ergebnis- und Kostenverantwortung ist jedoch unbefriedigend. Die geforderte Outputsteuerung verlangt eine transparente Erfassung und Bewertung der Leistungen hinsichtlich ihrer Quantität und Qualität. Da sich die Leistungserfassung im Bereich der öffentlichen Verwaltung nicht wie im privaten Sektor auf eine Erfolgsrechnung überwiegend anhand der Erlöse beschränken kann, müssen geeignete Indikatoren für die Menge und vor allem die Qualität der Verwaltungsleistungen gefunden werden.

Vielfach treten jedoch objektive und schwer lösbare Probleme bei der Wahl geeigneter Leistungsindikatoren auf (BUDÄUS 2004). Eine adäquate Nutzen-Kosten-Bewertung der Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung ist in solchen Fällen nicht möglich. Ferner kann eine von der Leistungsbewertung losgelöste Kostenorientierung gerade unter der gegenwärtigen Bedingung knapper Haushaltskassen in eine „Rationalisierungsfalle“ führen. So besteht die Gefahr, dass bei hohem Kostendruck nur die Quantität der Produkte beachtet wird, dabei aber die Aufgabenqualität vernachlässigt wird, ohne dass die Entscheidungsebene ein rechtzeitiges Feedback erhält. Eine zu enge Gleichsetzung von Leistungen mit bestimmten Produkten bewirkt, dass der Wert von Einheiten übergreifender Kooperation und informeller Hilfestellung unterbewertet wird. Besonders virulent wird dieses Problem, wenn durch die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung im Rahmen der dezentralen Budgetierung bei rigiden zentralen Budgetierungsvorgaben für die einzelnen Fachressorts kaum noch Handlungsspielräume für die verantwortlichen Akteure bestehen (BOGUMIL und KUHLMANN 2004). Die Folge können nicht nur Leistungsverschlechterungen sein, sondern auch höhere Folgekosten, wenn zunächst unter Kostendruck unterlassene Leistungen später wieder aufwändig kompensiert werden müssen. Insbesondere im Umweltbereich, wo Versäumnisse der Umweltqualitätssicherung zu teilweise enormen ökologischen und gesundheitlichen Schäden führen können, ist dieser Aspekt von hohem Stellenwert.

81. Als generell defizitär wird die Integration der Reformen der öffentlichen Finanzrechnung in die Gesamtheit der Reformelemente des neuen Steuerungskonzepts beurteilt. In vielen Bereichen mangelte es im Prozess der Produktdefinition an einer Abstimmung zwischen den Verwaltungseinheiten und dem Verwaltungsmanagement, sodass vielfach eine aufwändige und an sich überflüssige Neustrukturierung der „Produktkataloge“ vorgenommen werden musste (MUNDHENKE 2003). Klagen über die hohe Komplexität der KLR dürften in vielen Fällen auch auf die Bildung einer zu hohen Anzahl von Produkten zurückzuführen sein, deren Definition zudem durch einen außerordentlich hohen Zeitbedarf gekennzeichnet ist (BUDÄUS 2004). In vielen Fällen hat eine Schwachstellenidentifikation im Zuge der Produktdefinition nicht zu organisatorischen Konsequenzen in der Aufbau- und Ablauforganisation geführt. Entsprechende Effizienzpotenziale einer Stärkung der Verantwortung für die Verwaltungsprodukte, von Veränderungen der Geschäftsprozesse oder flacherer Hierarchien blieben ungenutzt. Schließlich zeichnete sich ab, dass die Einführung der KLR insbesondere durch die Behördenleitung mehr geduldet als gefördert wurde. Ohne offensive Unterstützung der Behördenleitung sind die Erfolgschancen des Projekts eher gering (Bundesministerium der Finanzen 2005). Häufig wurde der Qualifikationsbedarf angesichts der fehlenden betriebswirtschaftlichen Kenntnisse und vorhandener Defizite im ökonomischen Denken unterschätzt (MUNDHENKE 2003).

Modernes Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere leistungsgerechte Entlohnung

82. Die Verbesserung der Qualität und der Leistungsmotivation der Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung sowie die Verbesserung ihres Einsatzes und ihrer Zusammenarbeit sind ein weiteres Kernelement der Verwaltungsmodernisierung. Die strategischen Felder einer hierzu erforderlichen Personalpolitik sind die Personalentwicklung, die Organisationsentwicklung und die Entwicklung der Personalsysteme.

Gegenstand der Personalentwicklung ist eine Personalpolitik, die dafür sorgt, dass die öffentlichen Aufgaben von Personal mit den bestmöglichen Kompetenzen insbesondere im besonders bedeutsamen Führungskräftebereich erfüllt werden. Erfolgsentscheidend sind vor allem die Einstellungsentscheidungen und die Auswahl der dafür notwendigen Einstellungskriterien, wobei neben der fachlichen Kompetenz die methodische, soziale und Persönlichkeitskompetenz bedeutsam sind. Die Entwicklung eines positiven Verwaltungsimages, ein professionelles Personalmarketing sowie ein leistungs- und wettbewerbsorientiertes Entlohnungssystem sind entscheidende Voraussetzungen für die Gewinnung und langfristige Bindung geeigneten Personals. Überdies muss über ein zweckmäßiges Beurteilungssystem ein Feedback über Leistungen und Kompetenzen für eine erfolgreiche Leistungskultur bereitgestellt werden (Regierungskommission Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft 2003). Dabei ist zu beachten, dass durch andere Modernisierungsanstrengungen – insbesondere die Abflachung von Hierarchien – Entwicklungschancen geschmälert werden. Diesen gegenläufigen Entwicklungen muss ein modernes Personalmanagement durch intelligente Maßnahmen Rechnung tragen.

Die Organisationsentwicklung soll die öffentliche Verwaltung nach den Kriterien Effizienz und Effektivität formen. Kompetenzen der Mitarbeiter und Stellenanforderungen sind in Übereinstimmung zu bringen sowie breite Leistungsspannen sollen angemessene Entscheidungsspielräume und flache Hierarchien ermöglichen. Reibungsverluste innerhalb der Organisation sollen durch aufgabengerechte Projektorganisation, Netzwerkbildung und Optimierung der Aufgabenverteilung vermieden wer-

den. Hierbei sind die behördlichen Kommunikationswege zu vereinfachen und zu modernisieren. Ebenso wichtig ist die Kulturentwicklung innerhalb der Verwaltung, bei der es darauf ankommt, durch eine zielorientierte Vertrauens- und Kommunikationskultur den Interessen der Organisationsmitglieder entgegenzukommen, um somit eine leistungsadäquate Verwaltungsatmosphäre zu gewährleisten (Regierungskommission Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft 2003).

83. Aufgabe der Entwicklung der Personalsysteme ist die anreizorientierte Gestaltung der Arbeitsbedingungen, wobei das Entgeltsystem als Instrument der Leistungsförderung und Herstellung von Leistungsgerechtigkeit von zentraler Bedeutung ist. Nach Einschätzung der Regierungskommission Zukunft des öffentlichen Dienstes (Regierungskommission Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft 2003) zeichnet sich das bisherige Bezahlungssystem des öffentlichen Dienstes durch erhebliche Schwächen aus, deren Kennzeichen unterschiedliche Systeme für die Statusgruppen der Verwaltung (Beamte, Angestellte und Arbeiter), eine zu geringe Leistungsorientierung der Entgelthöhe, eine unangemessene Orientierung des Einkommens an Alter, Familienstand und Kinderzahl und nicht immer hinreichend durch Funktionsdifferenzen begründete Entlohnungsunterschiede sind.

Aus diesen Gründen wird im Zuge einer allgemeinen Verwaltungsmodernisierung eine stärkere Leistungsorientierung der Vergütung gefordert (Regierungskommission Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft 2003). Diese Forderungen gehen von der Prämisse aus, dass eine individuelle oder gruppenbezogene Leistungsmessung möglich ist, diese Leistungen unmittelbar zur Gesamtleistung der Verwaltung beitragen und die an der Leistung ausgerichtete Bezahlung die beabsichtigte Anreizwirkung tatsächlich ausübt.

84. Tatsächlich deuten die internationalen Erfahrungen mit der leistungsbezogenen Vergütung im öffentlichen Dienst darauf hin, dass die bisherigen Modelle leistungsgerechter Entlohnungssysteme den hohen Erwartungen häufig nicht gerecht werden. Als Ursache werden Defizite im Aufbau und in der Umsetzung der Systeme sowie erhebliche Schwierigkeiten bei der Leistungsbewertung angegeben. Vor allem der Mangel an quantitativen Leistungsindikatoren und durch regierungspolitischen Wandel hervorgerufene Veränderungen der Verwaltungsziele erschweren eine objektive Leistungsmessung (OECD 2005a). Grundsätzlich ergeben sich in der öffentlichen Verwaltung größere Probleme bei der Messung des Erfolgs einzelner Abteilungen und Mitarbeiter als in der Privatwirtschaft. Dem privatwirtschaftlichen, relativ leicht messbaren und einzelnen Unternehmensaufgaben in der Regel besser zuzuordnenden Leistungsindikatoren Umsatz wie Unternehmensgewinn stehen in der Verwaltungspraxis meist nur qualitative und erst mit großer zeitlicher Verzögerung spürbare Leistungsergebnisse gegenüber. Operationalisierbare, die Umsetzung konkreter Qualitätsziele im Umweltschutz erfassende Leistungsindikatoren sind schwer zu bilden und daher nur sehr begrenzt anwendbar. Eine ausschließliche Konzentration auf den formalen Verwaltungsvollzug als Leistungsindikator kann jedoch umweltzielkonformes Verwaltungshandeln, wenn überhaupt nur sehr indirekt gewährleisten und läuft Gefahr, die Leistungsbewertung für eine diskrete politische Steuerung und politisch motivierte Personalpolitik durch die Leitungsebene zu öffnen.

In der Praxis sind die Auswirkungen der leistungsgerechten Entlohnung auf die Motivation der Verwaltungsmitarbeiter nicht eindeutig. Nur eine Minderheit der Mitarbeiter sieht darin in bislang vorliegenden Evaluationsstudien einen Motivationsfaktor, für die Mehrheit bieten derartige Vergütungssysteme keinen zusätzlichen Leistungsanreiz. Vielmehr scheinen Arbeitsinhalt und Karriereaussichten im öffentlichen Dienst am stärksten zu motivieren (OECD 2005a). Erfahrungen aus der deutschen Verwaltungspraxis deuten trotz zunächst grundsätzlich positiver Resonanz auf Defizite in der Implementierung hin (Bundesministerium des Inneren 2001). So wirkt sich die mangelnde Verlässlichkeit der Systeme aufgrund fehlender Finanzmittel nachteilig auf die Motivation der Mitarbeiter aus. Das aus der sozialpsychologischen Grundlagenforschung bekannte Phänomen der verborgenden Kosten der Belohnung (FREY 1990), bei der die Rücknahme von materiellen Leistungsanreizen für zuvor aus intrinsischer Motivation heraus durchgeführte Tätigkeiten zu Leistungsrückgang führt, kann sich vor allem unter den Bedingungen der Arbeit der Umweltverwaltung deutlich bemerkbar machen (MEZGER 2003). Überdies lässt die häufig angewandte Quotierung der Prämien auf einen fixen Anteil der Beschäftigten, die dem Anreiz in der Verwaltung zur gleichmäßigen Verteilung der Mittel entgegenwirken sollte, keine hinreichend gezielten Motivationsanreize zu (OECD 2005a). Unklar ist auch, ob die Quotenlösung die egalitäre Prämienverteilung tatsächlich verhindern kann oder stattdessen wie ein „Wanderpokal“ jährlich an die verbleibenden Mitarbeiter vergeben wird (MEZGER 2003). Als wichtiges Problemfeld hat sich die Auswirkung individueller Leistungsanreize auf die Gesamtmotivation der Verwaltung sowie die Kollegialität und das Betriebsklima herausgestellt. Teilweise verschlechterte sich das Betriebsklima, die Teamfähigkeit reduzierte sich. Zudem besteht die Gefahr von Neid, unproduktivem Konkurrenzverhalten und dem Leistungsabfall von Mitarbeitern, die nicht in den Genuss der Vergünstigungen kommen (BÖHM 1997; 2000; DULISCH 1996; OECD 2005a). Eine Reduzierung der Leistungsanreize auf ihre monetäre Komponente kann daher motivationshemmend wirken. Erst eine Verbindung der leistungsgerechten Entlohnung mit einer motivationsfördernden Arbeitsatmosphäre und Aufgabenorganisation, die sich durch klar zugeordnete Aufgabenkompetenzen, Kontinuität in der Aufgabenzuordnung sowie Transparenz und Neutralität in der Leistungsbewertung auszeichnet, schafft die Voraussetzungen für mehr Effizienz im Verwaltungshandeln.

2.2.4 Leistungspotenziale und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells für die Umweltverwaltung

85. Insgesamt ist das NSM in seinem theoretischen Anspruch auf eine effektivere und effizientere Aufgabener-

füllung ausgerichtet. Damit folgen die Organisationsstruktur und das verwaltungsinterne Steuerungsmodell prinzipiell der Aufgabe, das heißt der fachlichen Regelungsstruktur und den politisch gesetzten Ansprüchen. Verwaltungsreformansätze, die aus allgemeinen übergeordneten Aspekten (z. B. Kosteneinsparung, Bürokratieabbau, Dezentralisierung) entwickelt worden sind, widersprechen damit der programmatischen Logik des NSM, solange dieser fachliche Aufgabenbezug nicht im Reformprozess hergestellt wird. Viele der in den folgenden Kapiteln näher beschriebenen Reformen sind daher nicht mit der Programmatik des NSM im Einklang.

86. Als wesentliche Modernisierungsanforderungen für die Landesumweltverwaltungen mit einem überwiegenden Synergiepotenzial zu Elementen des NSM hat der SRU die folgenden Anforderungen identifiziert:

– *Umweltplanung und eine zielorientierte Umweltpolitik* (Abschn. 1.2.1 und 1.2.2) stellen erhöhte Anforderungen an die Fähigkeit der Ministerialebene oder sonstigen Leitungsebenen, Strategien und operationalisierte Konzepte für ihre praktische Umsetzung vor Ort zu entwickeln. Die im NSM angelegte funktionale Differenzierung zwischen den „Leitungsfunktionen" und dem praktischen Vollzug, sowie das Modell einer Steuerung auf Abstand erfordern zum einen ebenfalls die verstärkte Konzeptentwicklung für eine ergebnisorientierte Steuerung. Zum anderen enthalten sie auch ein gewisses Entlastungspotenzial für die Leitungsebenen hinsichtlich der Verminderung von Einzelanweisungen und der Vorgangskontrolle im Einzelnen.

– *Ein integrativer Umweltschutz* stellt hohe Anforderungen an die funktionale Bündelung innerhalb aller umweltbezogenen Einheiten und an die Fähigkeit zur Bewältigung komplexer Koordinierungs-, Kooperations- und Bewertungsaufgaben innerhalb und außerhalb der Fachressorts (Abschn. 1.2.3). Der Vorschlag des NSM einer dezentralen Konzentration, das heißt einer möglichst dezentralen Bündelung von fachlichen Zuständigkeiten und einer erhöhten Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung dieser Einheiten, erhöht auch ihre Handlungsfähigkeit in Bezug auf interne und externe Koordinationsbedarfe. Verhandlungen und Entscheidungen können leichter, ohne Umwege über verschiedene hierarchische Instanzen getroffen werden. Erfolgsvoraussetzung für die Stärkung der relativen Autonomie dezentraler, gebündelter Organisationseinheiten ist aber, dass die „Steuerung" auf Abstand durch die verantwortliche Ministerialebene tatsächlich gelingt. Durch den Bedeutungsgewinn des qualitätszielbezogenen Umweltrechts insbesondere durch europarechtliche Vorgaben des letzten Jahrzehnts (Abschn. 1.2.2) und zahlreiche rechtskonkretisierende Normen sind in vielen, nicht aber in allen umweltbezogenen Handlungsfeldern, operationalisierte Eckpunkte für eine solche ergebnisbezogene Steuerung vorgegeben.

– Die *Fähigkeit zur situationsgerechten Kommunikation* gilt gerade für die Akzeptanzsicherung bei der Bekämpfung schleichender Umweltprobleme als wichtige Anforderung an eine moderne Umweltverwaltung (Abschn. 1.1.2). So bedarf es zum Beispiel bei einer Nichtgenehmigung einer Aktivität, die den Lebensraum gefährdeter Vogel- und Tierarten beeinträchtigen würde, in der Regel einer intensivierten Vermittlungsarbeit. Die verstärkte Kundenfreundlichkeit und Dienstleistungsorientierung, die durch das NSM angestrebt wird, kann in dieser Hinsicht umweltbezogen übersetzt werden. Kundenfreundlichkeit in der Umweltverwaltung darf jedoch nicht als materielle Erleichterung für die zu überwachenden oder zu genehmigenden Wirtschaftsaktivitäten missverstanden werden, da dieses Sinn und Zweck von Umweltrecht als Schutz der Allgemeinheit pervertieren würde (KOCH 1997, S. 217).

– Die *zunehmende Prozeduralisierung des Umweltrechts*, insbesondere der Vollzug der Partizipationsrechte und Beteiligungsrechte Drittbetroffener und der Öffentlichkeit nach der Aarhus-Konvention stellt ebenfalls erhöhte Ansprüche an die „Offenheit" von Verwaltung im Umgang mit umweltbezogenen Bürgerinteressen (Abschn. 1.2.6). Das NSM beansprucht hier eine offenere und kooperative Verwaltung: Durch den Abbau von Hierarchieebenen, dezentralere Verantwortungsstrukturen und die beanspruchte Kundenfreundlichkeit kann sich die Flexibilität und auch Resonanzfähigkeit gegenüber von Außen angetragenen Anliegen erhöhen. Andererseits liegt aber auch in den unterschiedlichen Strategien für eine Verminderung der Leistungstiefe staatlicher Dienstleistungen, der Auslagerung von Aufgaben an private oder öffentliche Körperschaften durchaus das Risiko unklarer Verantwortlichkeiten. Der Überblick für Außenstehende, wer der zuständige Adressat für bestimmte Anliegen ist, droht verloren zu gehen.

– Für einen *effektiven Vollzug umweltrechtlicher Anforderungen* und umweltpolitischer Ansprüche wird der Ressourcenbedarf an die Verwaltung erheblich zunehmen. Dies gilt nicht zuletzt für die umfänglichen Pflichten zu Monitoring und zur Berichterstattung (Abschn. 1.2.5). Es ist abzusehen, dass die Ressourcenausstattung der Umweltverwaltung nicht proportional zum Aufgabenzuwachs zunehmen wird. In diesem Sinne – und nur in diesem Sinne – kommen Maßnahmen zur Produktivitäts- und Effizienzsteigerungen, wie sie die betriebswirtschaftlich orientierten Konzepte des NSM vorschlagen, eine wichtige Funktion zu. Die behutsame Einführung der KLR kann insbesondere einen Beitrag für Entscheidungen zu Eigenherstellung und Auslagerung, zur Identifikation unterausgelasteter und überlasteter Einheiten oder zur Erhebung kostendeckender Gebühren leisten. Dabei dürfen aber die Risiken einer Fehlallokation, wie sie mit einer zu engen Produktdefinition oder einer Vollkostenrechnung verbunden sind, nicht unterschätzt werden. Zu diesen Risiken gehören zum Beispiel die Unterbewertung ressortübergreifender Koordination und gegenseitiger Hilfe oder die voreilige Auslagerung von Verwaltungstätigkeiten. Eine falsch konzipierte KLR wird die Effizienz der Umweltverwaltung

daher eher vermindern. An strukturelle Grenzen stößt die an sich wünschenswerte Weiterentwicklung zu einer Leistungsbewertung, die auch Erfolg und Ergebnisqualität des Verwaltungshandelns berücksichtigt. Erst eine solche Leistungsbewertung würde eine wirklich solide Informationsbasis für Verwaltungseffizienz schaffen. Eine solche qualitative und ergebnisbezogene Leistungsbewertung ist aber schwer standardisierbar und erfordert erhebliche konzeptionelle Vorarbeit. Nicht im Sinne eines aufgabenbezogenen Ansatzes ist hingegen die allgemeine Praxis, die betriebswirtschaftlichen Konzepte nur zur Kostensenkung zu nutzen.

87. Das umweltrechtliche Aufgabenprofil der Verwaltung zieht der Anwendbarkeit des NSM allerdings auch Grenzen:

– Grundlegende Aufgabe der Verwaltung ist der *Vollzug des gesetzlich vorgegebenen Aufgabenprogramms* (Kap. 1.2). Aufgrund des hohen Grades der Prozeduralisierung des Umweltrechts ist die Umweltverwaltung nicht nur an Qualitätsziele, sondern auch an verfahrensbezogene Anforderungen gebunden. Die gesetzlichen Anforderungen an die Steuerung von Verwaltungsprozessen lassen sich nicht durch ein Kontraktmanagement mit Ergebnisorientierung ersetzen. Das NSM kann demgemäß eher in Bereichen finaler Programmierung mit vergleichsweise starker Eigenverantwortung der zuständigen Behörde (z. B. Luftreinhalteplanung) oder im Bereich der Leistungsverwaltung (z. B. Agrar-Umweltprogramme) angewandt werden, weniger aber in Sachmaterien mit einer vornehmlich konditionalen Programmierung.

– Die *schwierige Operationalisierbarkeit von Leistungen, Zielen und Ergebnissen* des Handelns der Umweltverwaltung setzt zudem einer ergebnisorientierten Steuerung Grenzen. Die Erreichung eines angestrebten Qualitätszustandes liegt in der Regel nicht in der alleinigen Kontrolle einer Verwaltungseinheit. Es ist daher nicht einfach, den Anteil an Umweltqualität zu bestimmen, der im Einflussbereich der Verwaltungseinheit liegt und an dem sich dann der Erfolg messen lassen kann. Dies setzt auch der Anwendbarkeit eines Kontraktmanagements Grenzen. Am ehesten lässt sich dieses Modell noch im Bereich des Naturschutzes bei der Landschaftspflege, dem Management von Naturschutzgebieten oder dem Vertragsnaturschutz praktizieren (vgl. die Vorschläge des SRU zur Honorierung ökologischer Leistungen im Rahmen der Agrarumweltprogramme, SRU 2002a, S. 105 ff.).

– Die *überdurchschnittliche Wissensintensität* umweltbezogenen Verwaltungshandelns setzt Dezentralisierungsstrategien strukturelle Grenzen. Expertise ist insbesondere für Konzeptentwicklung, Umweltbeobachtung, Monitoring oder Anlagenüberwachung erforderlich. Diese kann auf hohem Niveau und in der erforderlichen Spezialisierung nicht flächendeckend auf den kommunalen Ebenen vorgehalten werden. Landesumweltämter oder Mittelinstanzen sind hierfür die geeignetere Ebene. Behutsame Auslagerungs- und Bündelungsstrategien zum Beispiel in für das praxisbezogene Wissensmanagement und die Konzeptentwicklung spezialisierter Landesumweltämter lassen sich auch mit den Vorstellungen des NSM begründen.

– Umweltverwaltung hat immer auch eine *politische Dimension*: Viele Themen sind im Spannungsfeld zwischen Umweltschutz einerseits und wirtschaftlichen Nutzungsinteressen andererseits zu bearbeiten. Trotz hoher Regelungsdichte bestehen Ermessensspielräume und Abwägungserfordernisse im Vollzug. Vielfach werden auf der dezentralen Ebene Standortinteressen politisch stärker gewichtet als Schutzinteressen. Eine Dezentralisierungsstrategie kann daher dazu führen, dass die Verhandlungsfähigkeit des Umweltressorts in der Interessenabwägung zwischen den Ressorts geschwächt wird. Die Bedeutung einer umweltfachlichen Eigenständigkeit setzt damit Dezentralisierungsstrategien auch Grenzen.

– Die *räumliche Dimension von Umweltproblemen und Ökosystemen* (so z. B. Hochwasser und weiträumige Luftverschmutzung bzw. Flusseinzugs- oder Naturschutzgebiete) ist in der Regel nicht identisch mit dem Zuschnitt von Gebietskörperschaften. Da ein Neuzuschnitt territorialer Verwaltung nach ökosystemaren Erfordernissen unrealistisch ist, besteht notwendigerweise ein Bedarf an Kooperation über Zuständigkeitsgrenzen hinweg (BENZ 1997). BENZ schlägt daher eine aufgabenbezogene variable Geographie von gebietsübergreifender Kooperation vor (BENZ 1997, S. 124). Bisherige Erfahrungen zeigen, dass eine regionenübergreifende Koordination dann erfolgreich ist, wenn gleichzeitig auf der Ebene der politischen Zentrale (Regierungsebene) ein günstiger allgemeiner Kooperationsrahmen gesetzt wird und auf der Fachebene Formen einer effektiven und flexiblen Kooperation entwickelt werden. Das NSM bietet hier kaum Lösungen für diese komplexen organisatorischen Fragen.

Fazit

88. Die Einzelelemente des NSM bilden ein Gesamtsystem aus verstärkter dezentraler Organisationsautonomie, neuer ergebnisbezogener Steuerung und betriebswirtschaftlich inspirierten Anreizinstrumenten. In der Praxis werden jedoch nur einzelne Elemente in der Regel unter den Vorzeichen der Kostensenkung eingeführt. Damit wird das NSM praktisch auf eine einfache Rationalisierungsstrategie verkürzt. Die Einlösung des Versprechens einer besseren Aufgabenerfüllung kommt zu kurz.

In der Praxis zeigt sich auch, dass eine Synchronisierung der wesentlichen Elemente des NSM die Handlungsspielräume der Verwaltungspolitik überfordern. So wären zum Beispiel gleichzeitig verwaltungsinterne Steuerungsimpulse und gesetzliche Vorgaben zu ändern oder koordinierte Maßnahmen im Bereich von Organisation und Finanzmanagement erforderlich. Das NSM ist damit überhaupt nicht anders als selektiv anwendbar.

Wie der Abgleich des umweltfachlichen Aufgabenprofils mit dem Leistungsprofil des NSM zeigt, ist das NSM

auch nur partiell geeignet, die umweltrechtlich definierte Aufgabenerfüllung zu verbessern.

89. Aus all diesen Gründen bedürfen die konzeptionellen Anregungen des NSM einer Überprüfung im Einzelfall, ob sie tatsächlich zu einer besseren Aufgabenerfüllung der Umweltverwaltung beitragen können oder nicht. Eine schematische Übertragung des NSM im Ganzen oder auch nur seiner betriebswirtschaftlichen Elemente auf die Umweltverwaltung wäre hingegen nicht empfehlenswert und letztlich auch nicht realisierbar.

2.3 Zur Entwicklung von Finanzmitteln und Personalausstattung in der Umweltverwaltung

90. Für die Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung ist eine hinreichende materielle und personelle Ausstattung von erheblicher Bedeutung. Die personalintensiven, wenig rationalisierbaren Planungs-, Genehmigungs- und Überwachungsaufgaben der Umweltverwaltung erfordern qualifiziertes und motiviertes Personal, das dem wachsenden Aufgabenumfang im Umweltschutz gerecht werden kann. Insofern gibt die Entwicklung der finanziellen und personellen Kapazitäten wichtige Anhaltspunkte für eine Beurteilung der Leistungsfähigkeit und Leistungsqualität der Umweltschutzverwaltung.

Nachstehend soll die jüngere Entwicklung der finanziellen und personellen Situation in den wichtigsten Funktionsbereichen der Umweltverwaltung umrissen werden. Neben einer Darstellung der Ausgaben der Umweltverwaltung auf den drei föderalen Strukturebenen Bund, Länder und Gemeinden wird ein Überblick über die Personalausstattung aller Bundesländer und Kommunen aggregiert sowie exemplarisch für die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern gegeben. Darüber hinaus werden im Rahmen einer exemplarischen Fallstudie die entsprechenden Veränderungen in Niedersachsen detailliert dargestellt und hinsichtlich ihrer Konsequenzen untersucht.

Spürbare Grenzen für die Bewertbarkeit der Entwicklung von Finanzen und Personal in der Umweltschutzverwaltung setzt die Qualität der zur Verfügung stehenden Daten. Zwar stellen die öffentliche Statistik und die jeweiligen Landesverwaltungen eine Reihe von Daten zur Finanz- und Personalausstattung zur Verfügung, doch ist deren Aussagewert durch Probleme der Datenerfassung, der Datenaggregation und der inhaltlichen Funktionszuordnung erschwert. Gleichwohl lassen sich wichtige Schlussfolgerungen für die finanzielle und personelle Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung treffen. Ein Überblick über die Konsequenzen der Reformvorhaben in den Bundesländern für die Personal- und Finanzausstattung der Umweltverwaltung soll aufzeigen, mit welchen zukünftigen Randbedingungen die Umweltverwaltung von Ländern und Kommunen bei der Gestaltung der Reorganisationsprozesse und der Gewährleistung der wachsenden Aufgabenverantwortung konfrontiert wird.

2.3.1 Entwicklung der Finanzmittel in der Umweltschutzverwaltung

91. Die öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik Deutschland stehen unter andauerndem Konsolidierungsdruck. Seit Jahren liegt die staatliche Defizitquote über dem Referenzwert des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Angesichts eines nur verhaltenen wirtschaftlichen Wachstums und der begrenzten politischen Spielräume zur Erhöhung der Staatseinnahmen sehen die Finanzverwaltungen kaum Alternativen zu einer Senkung der Staatsausgaben. Die schwierige Lage am Arbeitsmarkt und damit verbundene soziale Probleme sowie der anhaltende Kostendruck im Gesundheitswesen verursachen nach wie vor steigende Ausgaben zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Hinzu kommt die steigende Zinslast des Staates. Dementsprechend wächst der Druck, die Staatsausgaben in anderen Aufgabenbereichen zu reduzieren. Trotz der in der jüngeren Vergangenheit erreichten Erfolge beim Abbau einzelner Subventionen äußerten sich die Bemühungen um eine Rückführung der Staatsausgaben vor allem in einer Reduzierung von Bruttoinvestition und personellen Kapazitäten (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2005). Auch die Umweltschutzbereiche stehen unter diesem Konsolidierungsdruck. Im Folgenden wird die Entwicklung der Umweltschutzausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden dargestellt. Dabei zeigt eine Betrachtung der Entwicklung der Ausgabenstruktur die finanziellen Rahmenbedingungen auf, unter denen Bund und Länder das tendenziell wachsende Aufgabenspektrum im Umweltschutz abdecken müssen.

2.3.1.1 Vorbemerkungen zur Datenbasis

92. Anhand der Daten der amtlichen Haushaltsstatistik lässt sich die Entwicklung der Umweltschutzausgaben der öffentlichen Haushalte für die Jahre 1992 bis 2003 veranschaulichen. Für diesen Zeitraum stellt das Statistische Bundesamt disaggregierte Daten für die folgenden Aufgabenbereiche zur Verfügung:

- Reinhaltung von Luft, Wasser und Erde,
- Naturschutz,
- Abwasser- und Abfallbeseitigung, Straßenreinigung sowie
- Forschung im Bereich der Reinhaltung von Luft, Wasser und Erde.

Mithilfe dieser Daten lässt sich in der horizontalen Gliederung ein Überblick über die Aufteilung der Ausgaben und Einnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden sowie der Zweckverbände im gesamten Bundesgebiet erzielen (Statistisches Bundesamt 2006a). In der vertikalen Gliederung lässt sich die sachbezogene Ausgabenverteilung auf Personal, laufenden Sachaufwand, Baumaßnahmen, Vermögenserwerb, Übertragungen an öffentliche und private Unternehmen abbilden.

Obgleich diese Daten einen recht umfassenden Überblick über Struktur und Veränderungen der Umweltschutzausgaben erlauben, wird die Möglichkeit einer lückenlosen

Längsschnittbetrachtung durch eine Neugliederung der Aufgabenbereiche im Jahr 2002 eingeschränkt. Eine getrennte Erfassung der Ausgaben im Umweltschutz ist mit den aggregierten Daten des Statistischen Bundesamtes ab dem Jahr 2002 nicht mehr möglich.

Im Folgenden werden nur die Umweltschutzausgaben im engeren Sinne, also die Ausgaben der öffentlichen Haushalte in den drei Aufgabenbereichen Reinhaltung von Luft, Wasser und Erde, Forschung über Reinhaltung von Luft, Wasser und Erde sowie Naturschutz betrachtet. Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung und Straßenreinigung bleiben hier aus zwei Gründen unberücksichtigt: Einerseits spiegeln sie Ausgaben wider, die nicht unmittelbar der staatlichen Umweltverwaltung, sondern der Gewährung der öffentlichen Daseinsvorsorge durch die Bereitstellung von Entsorgungsleistungen zuzurechnen sind, und andererseits würde eine Einbeziehung dieser Haushaltsdaten aufgrund der weit reichenden Privatisierung in diesen Bereichen zu einer Untererfassung der tatsächlichen Ausgaben führen. Ebenfalls nicht betrachtet wurden die in der Haushaltsstatistik erfassten Ausgaben der Kategorie ERP (European Recovery Program), da es sich hier um Zuschüsse des Staates für private Unternehmen handelt, die ebenfalls nicht als originäre Verwaltungsausgaben interpretiert werden können. Insofern sind die hier betrachteten Daten nicht mit der Finanzstatistik der für dieses Gutachten von BAUER et al. erstellten Studie vergleichbar (BAUER et al. 2006). Die dort diskutierten Daten beziehen sich ausschließlich auf die Finanzstatistik der Länder ohne kommunale Ausgaben und schließen alle Bereiche des Gewässerschutzes, jedoch nicht die Aufgabenbereiche Strahlenschutz und Reaktorsicherheit ein (BAUER et al. 2006, S. 297 f.). Diese Unterschiede sind bei der Interpretation der jeweiligen Daten zu berücksichtigen. So führen etwa Aufgabenverlagerungen hin zu den Kommunen und der Privatisierungstrend in Teilbereichen des Gewässerschutzes zu Ausgabenreduktionen bei den Ländern, ohne dass daraus auf eine tatsächliche Reduzierung des Ausgabenniveaus für die relevanten Aufgabenbereiche geschlossen werden kann.

Um den Einfluss der Preisentwicklung auf die Ausgaben zu eliminieren, wurden die Ausgabendaten mit dem Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamts auf Basis des Jahres 2000 deflationiert (Statistisches Bundesamt 2006c). Ohne eine solche Deflationierung wäre eine Vergleichbarkeit im Zeitablauf nicht gewährleistet.

2.3.1.2 Gesamtentwicklung der Ausgaben

93. Der Anteil der direkten Umweltschutzausgaben an den gesamten Staatsausgaben hat sich im Erfassungszeitraum von 1992 bis 2003 vergleichsweise wenig verändert. Entfielen im Jahr 1992 etwa 0,24 % der Staatsausgaben auf die Umweltschutzverwaltung in der oben genannten Abgrenzung, ist der Anteil im Jahr 2003 nach einem zwischenzeitlichen Anstieg auf 0,31 % (1994) wieder auf 0,23 % gefallen (Tab. 2-1).

Die Entwicklung der Ausgabenstruktur der Umweltschutzausgaben ist in Tabelle 2-2 dargestellt. Bei der Interpretation dieser Daten ist jedoch zu berücksichtigen, dass der sprunghafte Ausgabenanstieg im Jahr 1994 nahezu ausschließlich auf eine Neuzuordnung der bis dahin als Heimatpflege verbuchten Ausgaben für Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen zu den Gemeinden in der amtlichen Statistik zurückzuführen ist. Insoweit ist im Betrachtungszeitraum sowohl von einer kontinuierlichen absoluten Abnahme der realen Umweltschutzausgaben als auch von einem Rückgang des Anteils am öffentlichen Gesamtbudget auszugehen (Statistisches Bundesamt 2006d). Zwischen dem Jahr 1996, in dem die Ausgaben ihren Höchststand erreichten, und dem Jahr 2002 ist ein Rückgang um 22 % festzustellen.

Wie Tabelle 2-2 zeigt, haben sich die Ausgaben in den einzelnen Verwendungsbereichen sehr unterschiedlich entwickelt. Während sich die Ausgaben für Personal – auch aufgrund der oben genannten Neuzuordnung der Ausgaben für Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen – im Betrachtungszeitraum zunächst erhöhten und inzwischen wieder rückläufig sind, entwickelten sich die Ausgaben des laufenden Sachaufwands sowie die Bruttoinvestitionen (Baumaßnahmen und Vermögenserwerb) insgesamt degressiv. Dabei zeigt die in den Tabellen 2-3 und 2-4 vorgenommene Differenzierung zwischen den Bereichen Reinhaltung der Luft, Wasser und Erde (inkl. Forschung) einerseits und Naturschutz andererseits, dass sich die laufenden Sachausgaben im Naturschutzbereich uneinheitlich entwickelten, im sonstigen Umweltschutzbereich dagegen reduziert wurden.

Zwar deutet die in Tabelle 2-2 dargestellte Gesamtentwicklung der Personalaufwendungen zunächst auf einen Personalaufbau im vergangenen Jahrzehnt hin, doch zeigt die im Vergleich zur Personalkostenentwicklung stärkere Abnahme der Personalstellen (Abschn. 2.3.2), dass die Personalkostenentwicklung auch von anderen Faktoren mitbestimmt wird. Hierbei sind insbesondere die Zunahme der Arbeitskosten und die steigenden Pensionslasten zu berücksichtigen. Diese Effekte haben zur Folge, dass trotz steigender Personalaufwendungen eine Abnahme der Personalstellen zu verzeichnen ist.

Wie die in den Tabellen 2-3 und 2-4 dargestellte Differenzierung zwischen den Umweltschutzbereichen zeigt, steht dem Anstieg der Personalausgaben im Bereich Reinhaltung der Luft, Wasser und Erde (inkl. Forschung) eine Abnahme der Personalausgaben im Naturschutz gegenüber. Darüber hinaus wird deutlich, dass sowohl in beiden Bereichen die Ausgaben für Baumaßnahmen und Vermögenserwerb nach einem vorübergehenden Anstieg im Zeitverlauf wieder abgenommen haben. Diese Entwicklung ist jedoch in zweierlei Hinsicht zu relativieren. Zum einen dürfte sie zum Teil auch auf die Befriedigung des Nachholbedarfs bei der Bereitstellung von Umweltschutzkapazitäten für die neuen Bundesländer zurückzuführen sein (HENTRICH et al. 2002). Zum anderen sind die Preise für Investitionsgüter und Bürogebäude im Betrachtungszeitraum nur etwa halb so stark gestiegen wie das allgemeine, im Rahmen der Deflationierung zugrunde gelegte Preisniveau (Statistisches Bundesamt 2006e), sodass der Rückgang der realen Investitionen in der hier angegebenen realen Ausgabenentwicklung überzeichnet sein dürfte.

Tabelle 2-1

Öffentliche Umweltschutzausgaben (ohne Entsorgungsbereiche, Straßenreinigung und ERP-Mittel) und Gesamtausgaben des Staates [Mrd. Euro (in Preisen von 2000)]

Jahr	Ausgaben des Staates für Umweltschutz	Gesamtausgaben des Staates	Anteil der Umweltschutzausgaben an Gesamtausgaben
1992	2,2	903,2	*0,24 %*
1993	2,2	908,8	*0,24 %*
1994	2,9	923,4	*0,31 %*
1995	2,9	1 078,1	*0,27 %*
1996	3,0	970,7	*0,31 %*
1997	2,6	953,9	*0,28 %*
1998	2,7	963,3	*0,28 %*
1999	2,7	980,6	*0,27 %*
2000	2,6	930,4	*0,29 %*
2001	2,5	985,4	*0,25 %*
2002	2,3	996,9	*0,23 %*
2003	2,3	1 001,7	*0,23 %*

SRU/SG 2007/Tab. 2-1; Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2006a; 2006d

Tabelle 2-2

Ausgaben der öffentlichen Haushalte im Umweltschutz [Tsd. Euro (in Preisen von 2000)]

Jahr	Personalausgaben	Laufender Sachaufwand	Baumaßnahmen und Vermögenserwerb	Übertragungen an öffentliche und private Unternehmen	Gesamt
1992	400 000	800 000	320 000	640 000	2 160 000
1993	490 000	850 000	340 000	490 000	2 160 000
1994	730 000	1 010 000	590 000	560 000	2 900 000
1995	860 000	920 000	510 000	610 000	2 910 000
1996	880 000	930 000	610 000	550 000	2 970 000
1997	880 000	850 000	400 000	510 000	2 640 000
1998	920 000	800 000	400 000	580 000	2 700 000
1999	970 000	770 000	400 000	520 000	2 660 000
2000	960 000	750 000	340 000	600 000	2 650 000
2001	930 000	650 000	320 000	580 000	2 480 000
2002	930 000	620 000	280 000	460 000	2 290 000
2003	940 000	630 000	280 000	460 000	2 310 000

Summenabweichungen durch Rundung

SRU/SG 2007/Tab. 2-2; Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2006a

Tabelle 2-3

Umweltschutzausgaben (Reinhaltung der Luft, Wasser und Erde, inkl. Forschung) nach Ausgabenkategorien [Tsd. Euro (in Preisen von 2000)]

Jahr	Personal-ausgaben	Laufender Sachaufwand	Bau-maßnahmen	Vermögens-erwerb	Übertragungen an öffentliche und private Unternehmen	Summe
1992	367 000	691 000	198 000	68 000	574 000	1 898 000
1993	442 000	713 000	211 000	80 000	408 000	1 853 000
1994	482 000	691 000	240 000	62 000	413 000	1 888 000
1995	590 000	689 000	244 000	73 000	447 000	2 042 000
1996	619 000	684 000	201 000	187 000	385 000	2 077 000
1997	664 000	646 000	195 000	70 000	374 000	1 948 000
1998	692 000	602 000	212 000	48 000	427 000	1 981 000
1999	735 000	568 000	203 000	46 000	384 000	1 935 000
2000	727 000	548 000	158 000	47 000	418 000	1 897 000
2001	727 000	454 000	137 000	50 000	446 000	1 814 000
2002*	–	–	–	–	–	–
2003*	–	–	–	–	–	–

* Aufgrund neuer Abgrenzung ab 2002 nicht mehr darstellbar
Summenabweichungen durch Rundung

SRU/SG 2007/Tab. 2-3; Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2006a

Tabelle 2-4

Naturschutzausgaben nach Ausgabenkategorien [Tsd. Euro (in Preisen von 2000)]

Jahr	Personal-ausgaben	Laufender Sachaufwand	Bau-maßnahmen	Vermögens-erwerb	Übertragungen an öffentliche und private Unternehmen	Summe
1992	33 000	105 000	9 000	44 000	70 000	261 000
1993	43 000	133 000	8 000	38 000	86 000	307 000
1994	248 000	321 000	206 000	82 000	152 000	1 009 000
1995	265 000	233 000	139 000	59 000	168 000	864 000
1996	258 000	243 000	127 000	100 000	160 000	888 000
1997	216 000	203 000	90 000	48 000	139 000	695 000
1998	224 000	198 000	102 000	41 000	150 000	716 000
1999	233 000	204 000	108 000	43 000	141 000	730 000
2000	234 000	203 000	103 000	36 000	181 000	758 000
2001	208 000	192 000	95 000	40 000	131 000	666 000
2002*	–	–	–	–	–	–
2003*	–	–	–	–	–	–

* Aufgrund neuer Abgrenzung ab 2002 nicht mehr darstellbar
Summenabweichungen durch Rundung

SRU/SG 2007/Tab. 2-4; Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2006a

In Bezug auf die Übertragungen an öffentliche und private Unternehmen, die keinen einheitlichen Trend erkennen lassen, ist schließlich zu berücksichtigen, dass diese Ausgaben für die Bewertung der finanziellen Leistung der Umweltverwaltung keine besondere Rolle spielen, weil es sich hierbei um reine Transfers handelt, die aus Sicht der Verwaltung einen durchlaufenden Posten darstellen.

94. Ein Blick auf die in Tabelle 2-5 dargestellte föderale Struktur der Umweltschutzausgaben zeigt, dass die Ausgaben des Bundes im Vergleich zu den Ausgaben der Länder und Gemeinden sowie Zweckverbände deutlich reduziert wurden. Auf der Ebene der Länder gab es nach einem vorübergehenden Anstieg bis 1996 einen Rückgang gegenüber dem Ausgabenniveau von 1992. Bei den Kommunen ist ebenfalls ein recht deutlicher Rückgang der Ausgaben zu verzeichnen. Die Ausgaben der Zweckverbände erhöhten sich dagegen seit 1994. Insgesamt haben sich die realen Umweltschutzausgaben unter Berücksichtigung der oben genannten Umbuchungen der Naturschutzausgaben der Gemeinden spürbar reduziert.

2.3.1.3 Entwicklung der Ausgabenstruktur

95. Die in den Tabellen 2-6 bis 2-8 dargestellten Daten zur Entwicklung der Ausgabenstruktur auf den verschiedenen föderalen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden und Zweckverbände) zeigen, dass es auf Bundes- und Länderebene etwa bis zur Mitte der 1990er-Jahre zu einer deutlichen Steigerung der Personalausgaben kam, während für die Folgezeit nur noch ein geringfügiges Wachstum zu verzeichnen ist (Tab. 2-6, 2-7). Auf der Ebene der Gemeinden und Zweckverbände sind die Personalausgaben etwa bis zum Ende der 1990er-Jahre stark angestiegen, um danach wieder auf ein Niveau wie etwa Mitte der 1990er-Jahre zurückzugehen (Tab. 2–8).

Der laufende Sachaufwand wurde auf Bundes- und Länderebene ab Mitte der 1990er-Jahre kontinuierlich verringert, während er sich bei den Kommunen in etwa stabilisierte. Eine ähnliche Entwicklung nahmen die Investitionen auf Bundesebene. Die Baumaßnahmen und der Vermögenserwerb des Bundes erhöhten sich im Laufe des vergangenen Jahrzehnts, wurden jedoch bis 2002 wieder reduziert. Analog dazu verlief die Entwicklung des Erwerbs von Vermögen. Bei den Investitionen der Länder ist dagegen kein klarer Trend auszumachen. Nach deutlichen Schwankungen der Ausgaben für Baumaßnahmen lagen die Ausgaben in den Jahren 2002 und 2003 deutlich unter dem Durchschnitt des vorangegangenen Jahrzehnts. Bis auf einen Ausreißer im Jahr 1996 ist der Vermögenserwerb der Länder kontinuierlich zurückgegangen. Auch die Übertragungen an öffentliche und private Unternehmen des Bundes sind im Beobachtungszeitraum deutlich zurückgefahren worden. Bei den Ländern ist dieser Trend nicht zu erkennen. Von den Gemeinden und Zweckverbänden wurden die Baumaßnahmen und

Tabelle 2-5

Föderale Struktur der öffentlichen Ausgaben im Umweltschutz [Tsd. Euro (in Preisen von 2000)]

Jahr	Bund	Länder	Gemeinden	Zweckverbände	Gesamt
1992	766 000	1 331 000	62 000	0	2 160 000
1993	750 000	1 247 000	162 000	0	2 160 000
1994	707 000	1 251 000	931 000	7 000	2 900 000
1995	735 000	1 420 000	746 000	5 000	2 910 000
1996	656 000	1 569 000	734 000	5 000	2 970 000
1997	624 000	1 302 000	714 000	4 000	2 640 000
1998	610 000	1 338 000	741 000	8 000	2 700 000
1999	560 000	1 338 000	757 000	10 000	2 660 000
2000	534 000	1 348 000	763 000	10 000	2 650 000
2001	422 000	1 290 000	756 000	11 000	2 480 000
2002	425 000	1 167 000	687 000	9 000	2 290 000
2003	425 000	1 265 000	612 000	9 000	2 310 000

Summenabweichungen durch Rundung

SRU/SG 2007/Tab. 2-5; Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2006a

Tabelle 2-6

Unmittelbare Ausgaben des Bundes im Umweltschutz nach Ausgabenkategorien [Tsd. Euro (in Preisen von 2000)]

Jahr	Personal-ausgaben	Laufender Sachaufwand	Bau-maßnahmen	Vermögens-erwerb	Übertragungen	Summe
1992	70 000	326 000	159 000	11 000	199 000	766 000
1993	78 000	339 000	153 000	16 000	164 000	750 000
1994	78 000	317 000	160 000	16 000	136 000	707 000
1995	94 000	296 000	202 000	23 000	119 000	735 000
1996	94 000	292 000	159 000	20 000	90 000	656 000
1997	94 000	268 000	150 000	29 000	82 000	624 000
1998	96 000	261 000	155 000	7 000	92 000	610 000
1999	96 000	231 000	146 000	8 000	80 000	560 000
2000	94 000	229 000	107 000	9 000	95 000	534 000
2001	92 000	148 000	99 000	10 000	72 000	422 000
2002	96 000	146 000	100 000	9 000	74 000	425 000
2003	97 000	138 000	122 000	7 000	62 000	425 000
Summenabweichungen durch Rundung						
SRU/SG 2007Tab. 2-6; Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2006a						

Tabelle 2-7

Unmittelbare Ausgaben der Länder im Umweltschutz nach Ausgabenkategorien [Tsd. Euro (in Preisen von 2000)]

Jahr	Personal-ausgaben	Laufender Sachaufwand	Bau-maßnahmen	Vermögens-erwerb	Übertragungen	Summe
1992	301 000	445 000	42 000	98 000	444 000	1 331 000
1993	321 000	455 000	56 000	96 000	319 000	1 247 000
1994	327 000	423 000	70 000	73 000	359 000	1 251 000
1995	441 000	461 000	33 000	74 000	411 000	1 420 000
1996	454 000	470 000	33 000	237 000	376 000	1 569 000
1997	447 000	419 000	28 000	62 000	346 000	1 302 000
1998	459 000	376 000	45 000	55 000	403 000	1 338 000
1999	491 000	372 000	52 000	51 000	371 000	1 338 000
2000	483 000	352 000	45 000	43 000	425 000	1 348 000
2001	472 000	320 000	35 000	51 000	412 000	1 290 000
2002	494 000	309 000	14 000	37 000	313 000	1 167 000
2003	517 000	350 000	19 000	36 000	343 000	1 265 000
Summenabweichungen durch Rundung						
SRU/SG 2007/Tab. 2-7; Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2006a						

Tabelle 2-8

Unmittelbare Ausgaben der Gemeinden und Zweckverbände im Umweltschutz nach Ausgabenkategorien [Tsd. Euro (in Preisen von 2000)]

Jahr	Personal-ausgaben	Laufender Sachaufwand	Bau-maßnahmen	Vermögens-erwerb	Übertragungen	Summe
1992	28 000	25 000	5 000	3 000	0	62 000
1993	86 000	51 000	10 000	5 000	9 000	162 000
1994	325 000	271 000	216 000	55 000	70 000	938 000
1995	320 000	164 000	148 000	35 000	85 000	752 000
1996	329 000	165 000	135 000	30 000	79 000	739 000
1997	338 000	163 000	107 000	26 000	84 000	718 000
1998	361 000	163 000	115 000	27 000	82 000	748 000
1999	381 000	169 000	113 000	31 000	73 000	767 000
2000	383 000	170 000	110 000	30 000	80 000	773 000
2001	371 000	177 000	97 000	29 000	94 000	768 000
2002	342 000	161 000	91 000	24 000	78 000	696 000
2003	329 000	145 000	67 000	26 000	54 000	622 000

Summenabweichungen durch Rundung

SRU/SG 2007/Tab. 2-8; Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2006a

Tabelle 2-9

Unmittelbare Ausgaben der Länder im Umweltschutz [Tsd. Euro (in Preisen von 2000)]

Jahr	Reinhaltung von Luft, Wasser und Erde (inkl. Forschung)	Naturschutz	Summe
1992	1 082 000	249 000	1 331 000
1993	950 000	297 000	1 247 000
1994	982 000	269 000	1 251 000
1995	1 086 000	334 000	1 420 000
1996	1 178 000	392 000	1 569 000
1997	995 000	306 000	1 302 000
1998	1 032 000	306 000	1 338 000
1999	1 037 000	301 000	1 338 000
2000	1 014 000	334 000	1 348 000
2001	1 035 000	255 000	1 290 000
2002*	–	–	1 167 000
2003*	–	–	1 265 000

* ab 2002 neue Abgrenzung der Aufgabenbereiche
Summenabweichungen durch Rundung

SRU/SG 2007/Tab. 2-9; Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2006a

Tabelle 2-10

Unmittelbare Ausgaben der Gemeinden und Zweckverbände im Umweltschutz [Tsd. Euro (in Preisen von 2000)]

Jahr	Reinhaltung von Luft, Wasser und Erde (inkl. Forschung)	Naturschutz*	Summe
1992	62 000	–	62 000
1993	162 000	–	162 000
1994	208 000	723 000	932 000
1995	231 000	516 000	746 000
1996	253 000	481 000	735 000
1997	339 000	376 000	715 000
1998	349 000	392 000	741 000
1999	349 000	408 000	757 000
2000	361 000	404 000	764 000
2001	357 000	401 000	758 000
2002**	–	–	696 000
2003**	–	–	622 000

* Naturschutz und Landschaftspflege werden erst seit 1994 als Umweltschutzausgaben der Gemeinden erfasst
** ab 2002 neue Abgrenzung der Aufgabenbereiche
Summenabweichungen durch Rundung

SRU/SG 2007/Tab. 2-10; Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2006a

der Vermögenserwerb seit der vollständigen Buchung von Natur- und Landschaftsschutzmaßnahmen im Jahr 1994 kontinuierlich reduziert.

96. In Tabelle 2-9 bzw. 2-10 werden die oben dargestellten Ausgaben der Länder bzw. Gemeinden und Zweckverbände zusätzlich nach den beiden Aufgabenbereichen Reinhaltung der Luft, Wasser, Erde (inkl. Forschung) und Naturschutz differenziert. Für die Länderebene (Tab. 2-9) wird hier deutlich, dass die Ausgaben in beiden Verwendungsbereichen im Jahr 1996 ihr Maximum erreichten und danach wieder zurückgingen. Von diesem Rückgang ist allerdings der Naturschutzbereich deutlich stärker betroffen als die sonstigen Umweltschutzbereiche: Während die Ausgaben der Länder im Naturschutzbereich zwischen 1996 und 2001 um knapp 35 % fielen, beträgt der entsprechende Rückgang in den sonstigen Umweltschutzbereichen nur etwa 12 %.

Auf der Ebene der Gemeinden und Zweckverbände (Tab. 2-10) ergibt sich ein etwas anderes Bild: Während die Ausgaben in den Bereichen Reinhaltung der Luft, Wasser, Erde (inkl. Forschung) bis zum Jahr 2000 kontinuierlich angestiegen sind und sich lediglich zwischen 2000 und 2001 ein leichter Rückgang ergab, unterlagen die Naturschutzausgaben einem insgesamt deutlich rückläufigen Trend. Sie verringerten sich zwischen 1994 und 1999 um nahezu 44 %.

2.3.1.4 Zusammenfassung

97. Die insgesamt erkennbare Reduzierung der Umweltschutzausgaben von Bund, Ländern, Gemeinden und Zweckverbänden ist vor allem auf eine deutliche Reduzierung der Ausgaben im Natur- und Landschaftsschutz zurückzuführen. Im Zeitraum zwischen der erstmaligen vollständigen statistischen Berücksichtigung der Naturschutzausgaben im Jahr 1994 und der letztmaligen getrennten Ausweisung im Jahr 2001 sind diese um mehr als ein Drittel gesunken. Parallel hierzu lässt sich ein deutlicher Aufgabenabbau im Naturschutzbereich feststellen (Abschn. 2.5.6).

In den Bereichen Reinhaltung von Luft, Wasser und Erde (inkl. Forschung) ist zunächst zwischen 1992 und 1996 ein moderater Ausgabenanstieg um etwa 9 % festzustellen. In der Folgezeit wurden jedoch auch hier die Ausgaben wieder reduziert, sodass sie im Jahr 2001 wieder unter das Niveau von 1992 fielen.

Deutlich gesunken ist der Anteil des Bundes an den Umweltschutzausgaben. Auf der Ebene der Länder wurden die Gesamtausgaben nach einem Anstieg bis zur Mitte des letzten Jahrzehnts inzwischen wieder reduziert. Auch die Kommunen haben eine kontinuierliche Ausgabenkürzung vorgenommen. Bei einer Betrachtung der Ausgabenstruktur wird deutlich, dass in erster Linie die laufenden Ausgaben und Investitionen sowohl im Umwelt- als

auch im Naturschutz rückläufig sind. Insbesondere der Rückgang der Investitionen kann langfristig zu einer Reduktion der notwendigen materiellen Kapazitäten zur öffentlichen Aufgabenwahrnehmung führen. Auslagerungen dieser Aufgaben an Private mit den damit verbundenen Risiken (Abschn. 2.5.4) sind unter diesen Bedingungen langfristig nicht zu umgehen. Dagegen stagnieren die Personalausgaben auf allen Verwaltungsebenen trotz insgesamt sinkender Personalausstattung. Ebenso wie in anderen Verwaltungsbereichen belasten steigende Pensionslasten und Arbeitskosten den Personalhaushalt im Umweltschutz.

2.3.2 Zur Entwicklung der Personalausstattung in der Umweltverwaltung

98. Eine hinreichende personelle Ausstattung ist ein wichtiger Garant für eine zuverlässige Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltungen in den Umweltschutzbereichen. Organisatorische Veränderungen in den Umweltverwaltungen der Bundesländer haben in den vergangenen Jahren zu spürbaren Veränderungen der Anzahl und strukturellen Zusammensetzung des Personals geführt. Nach einer Gesamtdarstellung der jüngeren Beschäftigungsentwicklung im Umweltschutzbereich von Bund, Ländern und Gemeinden (Abschn. 2.3.2.2) wird ein Überblick über die Veränderungen der Personalausstattung in den ausgewählten Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern gegeben (Abschn. 2.3.2.3). Anschließend werden im Rahmen einer exemplarischen Fallstudie die entsprechenden Veränderungen in Niedersachsen detailliert dargestellt und hinsichtlich ihrer Konsequenzen untersucht (Abschn. 2.3.2.4).

2.3.2.1 Vorbemerkungen zur Datenbasis

99. Eine genauere Analyse der Entwicklung der Personalausstattung des öffentlichen Dienstes in den verschiedenen Umweltschutzbereichen ist aus mehreren Gründen schwierig. Zum einen ist eine genaue Erfassung der mit originären Umweltschutzaufgaben betrauten Beschäftigten aufgrund der Systematik der Haushaltspläne von Bund, Ländern und Kommunen kaum möglich. Denn die einzelnen in den Haushaltplänen ausgewiesenen Aufgabenbereiche sind häufig so breit angelegt, dass sie sowohl originäre Aufgaben der Umweltschutzverwaltung als auch Aufgaben anderer Fachverwaltungen betreffen und damit eine eindeutige Zuordnung von Personalstellen zu Umweltschutzaufgaben nicht möglich ist. Das betrifft vor allem die Bereiche der Abfall- und Abwasserentsorgung sowie der Wasserwirtschaft.

Zum anderen sind länderspezifische Differenzierungen in der Verwaltungsorganisation zu beachten, die sich insbesondere auf die Vergleichbarkeit der vorhandenen Daten zwischen den einzelnen Bundesländern auswirken. Darüber hinaus führen Privatisierungsmaßnahmen, Auslagerungen von Querschnittsdienstleistungen in andere Verwaltungsbereiche und Auslagerungen von Verwaltungs- und Vollzugsaufgaben an Institutionen mit öffentlich-rechtlicher Rechtsform, die jedoch nicht mehr in der öffentlichen Haushaltsstatistik erscheinen, zu Veränderungen in der Datenerfassung. Durch diese in der Vergangenheit wiederholt vorgenommenen Umgliederungen in der Haushaltssystematik des Bundes und der Länder wird die Vergleichbarkeit von Längsschnittdaten im Umweltschutz im Bezug auf einzelne Aufgabenbereiche (Naturschutz und Landschaftspflege, Reaktorsicherheit und Strahlenschutz) beeinträchtigt.

100. Die amtliche Statistik erhebt Daten zur Personalausstattung der Umweltverwaltung im Rahmen der öffentlichen Personalstatistik. Deren Systematik entspricht der Haushaltssystematik des Bundes und der Länder bzw. der kommunalen Haushaltssystematik und unterliegt damit auch den oben genannten Abgrenzungsproblemen. Auf der Ebene der Länder werden die Beschäftigten in den Bereichen Reinhaltung von Luft, Wasser und Erde, Lärmbekämpfung, Reaktorsicherheit und Strahlenschutz (Gliederungsnr. 33) sowie Naturschutz und Landschaftspflege (Gliederungsnr. 185) erfasst. Seit 2002 werden die Beschäftigten in allen Bereichen des Umweltschutzes gemeinsam ausgewiesen (Gliederungsnr. 33, Umweltschutzbehörden, Maßnahmen des Umweltschutzes, Haushaltssystematik des Bundes und der Länder), wobei jedoch die Beschäftigung im Bereich Reaktorsicherheit und Strahlenschutz keine Berücksichtigung mehr findet. Dieser Aufgabenbereich wird nunmehr gesondert ausgewiesen (Gliederungsnr. 34). Bei der Beschäftigung der kommunalen Umweltschutzverwaltung werden die Personalstellen der Umweltämter (Gliederungsnr. 12, kommunale Haushaltssystematik) im Bereich Öffentliche Ordnung und Sicherheit und die Beschäftigten im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege (Gliederungsnr. 360) statistisch erfasst.

Abschließend sei zur Vermeidung von Fehlinterpretationen darauf hingewiesen, dass die im Folgenden dargestellten Personaldaten nicht unmittelbar verglichen werden können mit denjenigen Daten, die durch das externe Forschungsprojekt für den SRU (BAUER et al. 2006) erhoben und veröffentlicht wurden, weil ihnen eine andere Abgrenzung der Umweltschutzbeschäftigten der Länder zugrunde liegt. Während etwa im Folgenden der Entsorgungsbereich (Abwasser und Abfall) keine Berücksichtigung findet, schließen BAUER et al. (2006) große Teile der Wasserwirtschaft mit in ihre Betrachtung ein, verzichten aber auf eine Erfassung der Bereiche Reaktorsicherheit und Strahlenschutz. Wie bei der Finanzstatistik sind anders als bei BAUER et al. im Folgenden auch die Beschäftigten der Kommunen im Umweltschutzbereich berücksichtigt.

2.3.2.2 Überblick über die Personalstellenentwicklung in den Bundesländern und Gemeinden

101. Die vom Statistischen Bundesamt herausgegebene Personalstatistik des öffentlichen Dienstes vermittelt einen Überblick über die Entwicklung von Anzahl und Struktur der Personalstellen in der öffentlichen Verwaltung von Bundesländern und Gemeinden im Zeitraum von 1998 bis 2004 (Tab. 2-11, 2-12).

Tabelle 2-11

Personalstellen in der Umweltschutzverwaltung der Länder (1998 bis 2004)

Jahr	Personalstellen			Anteil an Gesamtstellen der Länder
	Höherer und gehobener Dienst	Mittlerer und einfacher Dienst, Arbeiter	Insgesamt	
1998	6 670	4 474	11 144	*0,47 %*
1999	7 282	4 753	12 035	*0,52 %*
2000	7 175	4 644	11 819	*0,52 %*
2001	7 025	4 425	11 450	*0,53 %*
2002	6 932	4 171	11 103	*0,51 %*
2003	7 067	4 376	11 443	*0,53 %*
2004	6 739	3 735	10 474	*0,49 %*
Veränderung von 1998 bis 2004	*+ 1 %*	*– 17 %*	*– 6 %*	

Erläuterungen: Bis 2000 Reinhaltung von Luft, Wasser und Erde, Lärmbekämpfung, Reaktorsicherheit, Strahlenschutz (Gliederungsnr. 33) und Naturschutz und Landschaftspflege (Gliederungsnr. 185), ab 2001 Umweltschutzbehörden (Gliederungsnr. 331) sowie Maßnahmen des Umwelt und Naturschutzes (Gliederungsnr. 332).

SRU/SG 2007/Tab. 2-11; Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2006b

Tabelle 2-12

Personalstellen in der Umweltschutzverwaltung der Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände (1998 bis 2004)

Jahr	Personalstellen			Anteil an Gesamtstellen der Gemeinden/ Gv. und Zweckverbände
	Höherer und gehobener Dienst	Mittlerer und einfacher Dienst, Arbeiter	Insgesamt	
1998	5 303	6 953	12 256	*0,74 %*
1999	5 437	6 458	11 895	*0,74 %*
2000	5 524	6 312	11 836	*0,75 %*
2001	5 458	5 556	11 014	*0,72 %*
2002	5 281	4 670	9 951	*0,66 %*
2003	5 123	3 715	8 838	*0,60 %*
2004	4 860	3 235	8 095	*0,58 %*
Veränderung von 1998 bis 2004	*– 8 %*	*– 53 %*	*– 34 %*	

Erläuterungen: Erfasst werden die Personalstellen der kommunalen Umweltschutzämter (Gliederungsnr. 12) und des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Gliederungsnr. 360).

SRU/SG 2007/Tab. 2-12; Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2006b

Zwischen 1998 und 2004 wurde der Gesamtpersonalbestand in der Umweltschutzverwaltung der Bundesländer und Gemeinden um etwa 21 % von 23 400 Stellen auf knapp 18 600 Stellen gekürzt. Während der Anteil der Beschäftigten in der Umweltverwaltung an allen öffentlichen Beschäftigten in den Bundesländern in etwa stabil blieb, reduzierte er sich bei den Gemeinden von 0,74 % auf 0,58 %, wovon insbesondere Stellen des mittleren und einfachen Dienstes sowie Arbeiter betroffen waren. Vergleichsweise gering war dagegen der Abbau der Stellen des gehobenen und höheren Dienstes. Während die oberen Laufbahngruppen 1998 noch etwas mehr als die Hälfte der Gesamtbeschäftigung ausmachten, war ihr Anteil an den Personalstellen der Länder und Gemeinden im Jahr 2004 auf knapp 63 % gestiegen.

Auf der Ebene der Länder war der Stellenabbau überdurchschnittlich und ging vollständig zulasten des mittleren und einfachen Dienstes (– 17 %). Die Anzahl der Stellen der höheren und gehobenen Laufbahngruppen nahm sogar geringfügig zu (+ 1 %). Bei den Bundesländern ist der Anteil der Beschäftigten in der Umweltschutzverwaltung in den gehobenen und höheren Laufbahngruppen zwischen 1998 und 2004 von knapp 60 % auf 64 % gestiegen. Entsprechend gering waren die Veränderungen beim Anteil der Personalstellen im Umweltschutz an der Gesamtstellenanzahl der Länder. Zwar konnte die Umweltschutzverwaltung ihren Anteil gegenüber 1998 (0,47 %) im Jahr 2004 (0,49 %) leicht erhöhen, dennoch gab es gegenüber dem Jahr 2003 (0,53 %) einen Anteilsrückgang.

Die deutlichsten Einbußen bei der Stellenausstattung musste die Umweltschutzverwaltung auf kommunaler Ebene hinnehmen. Auch in Relation zur Gesamtbeschäftigung des öffentlichen Dienstes auf kommunaler Ebene war der Stellenabbau hoch. Statt 0,74 % im Jahr 1998 verfügte die Umweltschutzverwaltung der Kommunen im Jahr 2004 nur noch über 0,58 % der öffentlichen Beschäftigten. Bei den Aufgabenbereichen des Umweltschutzes reduzierte sich die Anzahl der Stellen um 34 %, was wiederum hauptsächlich zulasten des Personals der mittleren und einfachen Laufbahngruppen ging. Hier wurden mehr als die Hälfte (53 %) aller Stellen abgebaut. In den höheren und gehobenen Laufbahngruppen war der Stellenabbau mit 5 % eher moderat.

Diese aggregierten Daten zeigen, dass die personellen Kapazitäten der Umweltverwaltung in den vergangenen Jahren erheblich reduziert worden sind. Dabei wurde die Stellenanzahl in der Umweltschutzverwaltung stärker reduziert als im öffentlichen Sektor insgesamt. Allerdings zeigt sich auch, dass die Personalausstattung vor allem in den mittleren und einfachen Laufbahngruppen reduziert wurde. Dies deutet in erster Linie auf eine Rationalisierung im Servicebereich der Verwaltung und eine Auslagerung von Aufgaben hin. Aber auch im Bereich der umweltpolitischen Fachkompetenz sind – wenn auch vergleichbar moderate – Einschnitte zu registrieren. Diese Entwicklungen erscheinen vor allem vor dem Hintergrund der derzeit zu beobachtenden Kommunalisierungstendenzen im Umweltschutz bedenklich (Abschn. 2.5.3). Angesichts vieler neuer Aufgaben mit zunehmender Komplexität ist für alle Verwaltungsebenen davon auszugehen, dass der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Umweltschutz zunehmend durch personelle Engpässe Grenzen gesetzt werden.

2.3.2.3 Personalentwicklung in ausgewählten Bundesländern

Nordrhein-Westfalen

102. Einen Überblick über die Personalentwicklung in den nordrhein-westfälischen Umweltschutzbereichen erlaubt die Personalstatistik der Länder und Kommunen. Hier werden auf der Landesebene die Aufgabenbereiche Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde, Lärmschutz, Strahlenschutz und Reaktorsicherheit sowie Naturschutz und Landschaftsgestaltung (Gliederungsnr. 185; ab 2003 zusammengefasst zu Umwelt- und Naturschutz, Gliederungsnr. 33) und auf der kommunalen Ebene der Aufgabenbereich Umweltamt (Gliederungsnr. 12) ausgewiesen. Aufgrund der Neugliederung der Haushaltssystematik des Bundes und der Länder ist eine zusammenhängende Betrachtung der Personaldaten der Statistischen Landesämter allerdings nicht möglich. Für die Zeit zwischen 1995 und 2001 liegen getrennte Daten für den Bereich der Reinhaltung der Luft, Wasser, Erde (inkl. Lärmschutz, Strahlenschutz und Reaktorsicherheit) (Tab. 2-13) und den Naturschutz (Tab. 2-14) vor. Ab 2001 erfolgte eine Zusammenfassung aller Bereiche des Umweltschutzes (Tab. 2-15), wobei zu berücksichtigen ist, dass Teile der Beschäftigung in der Landschaftspflege ab diesem Zeitpunkt offenbar nicht mehr in den Bereich des Umweltschutzes fallen.

Wie die Tabellen 2-13 und 2-14 zeigen, ist im Umweltschutzbereich bereits zwischen 1995 und 2001 ein deutlicher Personalabbau zu erkennen, wobei im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege (– 22 %) eine deutlichere Personalreduktion als in den anderen Umweltschutzbereichen (– 15 %) erfolgte. In beiden Bereichen ging der Personalabbau vor allem zulasten des mittleren und einfachen Dienstes, wobei vor allem in den sonstigen Umweltschutzbereichen der Personalabbau beim mittleren und einfachen Dienst besonders groß war.

Gegenüber dem Jahr 2001 waren auch im Jahr 2005 (Tab. 2-15) weniger Beschäftigte in der Umweltschutzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen tätig (– 7 %). Allerdings scheint der Trend der vergangenen Jahre angesichts der Beschäftigungsstabilisierung seit 2002 gebrochen, hat es doch seit diesem Jahr einen leichten Beschäftigungszuwachs gegeben. Auch die relativen Anteile der beiden hier betrachteten Beschäftigtengruppen sind in jüngster Vergangenheit nahezu unverändert geblieben.

Für die kommunale Ebene lässt sich ein Überblick über die Beschäftigungsentwicklung zwischen 1997 und 2005 in den Bereichen Reinhaltung der Luft, Wasser, Erde

Tabelle 2-13

Personalstellen in der Umweltschutzverwaltung des Landes NRW (1995 bis 2001)

Jahr	Gesamt	Höherer und gehobener Dienst	Mittlerer und einfacher Dienst
1995	2 760	1 339	1 421
1996	2 710	1 314	1 396
1997	2 645	1 302	1 344
1998	2 540	1 278	1 264
1999	2 556	1 326	1 230
2000	2 496	1 337	1 159
2001	2 357	1 267	1 092
Veränderung	*– 15 %*	*– 5 %*	*– 23 %*

Erläuterungen: Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde, Lärmbekämpfung, Reaktorsicherheit und Strahlenschutz (Gliederungsnr. 33, Haushaltssystematik des Bundes und der Länder). Vollzeitäquivalente, höherer und gehobener Dienst (Beamte, Richter, Angestellte der Laufbahngruppen höherer und gehobener Dienst), mittlerer und einfacher Dienst (Beamte, Richter, Angestellte der Laufbahngruppen mittlerer und einfacher Dienst sowie Arbeiter).

SRU/SG 2007/Tab. 2-13; Datenquelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen 2006

Tabelle 2-14

Personalstellen im Naturschutz und in der Landschaftspflege in NRW (1995 bis 2001)

Jahr	Gesamt	Höherer und gehobener Dienst	Mittlerer und einfacher Dienst
1995	1 418	699	719
1996	1 373	656	717
1997	1 373	644	729
1998	1 298	597	701
1999	1 237	586	651
2000	1 138	559	579
2001	1 100	553	547
Veränderung	*– 22 %*	*– 21 %*	*– 24 %*

Erläuterungen: Landespersonal Naturschutz und Landschaftspflege (Gliederungsnr. 185, Haushaltssystematik des Bundes und der Länder). Vollzeitäquivalente, höherer und gehobener Dienst (Beamte, Richter, Angestellte der Laufbahngruppen höherer und gehobener Dienst), mittlerer und einfacher Dienst (Beamte, Richter, Angestellte der Laufbahngruppen mittlerer und einfacher Dienst sowie Arbeiter).

SRU/SG 2007/Tab. 2-14; Datenquelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen 2006

Tabelle 2-15

Personalstellen in der Umweltschutzverwaltung des Landes NRW (2002 bis 2005)

Jahr	Gesamt	Höherer und gehobener Dienst	Mittlerer und einfacher Dienst
2002	2 760	1 642	1 113
2003	2 520	1 420	1 099
2004	2 553	1 449	1 101
2005	2 567	1 455	1 112
Veränderung	*– 7 %*	*– 11 %*	*– 0,1 %*
Erläuterungen: Landespersonal Umweltschutz (Gliederungsnr. 33, Haushaltssystematik des Bundes und der Länder), Vollzeitäquivalente, höherer und gehobener Dienst (Beamte, Richter, Angestellte der Laufbahngruppen höherer und gehobener Dienst), mittlerer und einfacher Dienst (Beamte, Richter, Angestellte der Laufbahngruppen mittlerer und einfacher Dienst sowie Arbeiter).			
SRU/SG 2007/Tab. 2-15; Datenquelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen 2006			

Tabelle 2-16

Personalstellen der kommunalen Umweltschutzverwaltung in NRW (1997 bis 2005)

Jahr	Gesamt	Höherer und gehobener Dienst	Mittlerer und einfacher Dienst
1997	1 023	775	246
1998	1 128	855	270
1999	1 183	891	289
2000	1 095	840	251
2001	1 060	830	228
2002	1 095	852	239
2003	1 105	859	242
2004	1 093	880	209
2005	1 105	891	209
	8 %	*15 %*	*– 15 %*
Erläuterungen: Kommunales Personal in Gliederungsnr. 12 (Kommunale Haushaltssystematik), Vollzeitäquivalente, höherer und gehobener Dienst (Beamte, Richter, Angestellte der Laufbahngruppen höherer und gehobener Dienst), mittlerer und einfacher Dienst (Beamte, Richter, Angestellte der Laufbahngruppen mittlerer und einfacher Dienst sowie Arbeiter).			
SRU/SG 2007/Tab. 2-16; Datenquelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen 2006			

Tabelle 2-17

Personalstellen kommunaler Naturschutz und Landschaftspflege in NRW (1997 bis 2005)

Jahr	Gesamt	Höherer und gehobener Dienst	Mittlerer und einfacher Dienst
1997	597	365	232
1998	576	355	221
1999	672	395	277
2000	688	428	260
2001	700	440	260
2002	545	330	215
2003	455	321	134
2004	419	312	107
2005	425	317	108
	– 29 %	*– 13 %*	*– 53 %*

Erläuterungen: Kommunales Personal, Naturschutz und Landschaftspflege (Gliederungsnr. 360, Kommunale Haushaltssystematik), Vollzeitäquivalente, höherer und gehobener Dienst (Beamte, Richter, Angestellte der Laufbahngruppen höherer und gehobener Dienst), mittlerer und einfacher Dienst (Beamte, Richter, Angestellte der Laufbahngruppen mittlerer und einfacher Dienst sowie Arbeiter).

SRU/SG 2007/Tab. 2-17; Datenquelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen 2006

(inkl. Lärmschutz, Reaktorsicherheit und Strahlenschutz) einerseits sowie Naturschutz und Landschaftspflege andererseits nachzeichnen (Tab. 2-16, 2-17). Hier zeigt sich, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände einen moderaten Beschäftigungszuwachs in der Umweltverwaltung aufwiesen (Tab. 2-16). Die relativ starken Veränderungen der Jahreswerte lassen hier jedoch keinen Trend in der Personalausstattung erkennen. Deutlich wird jedoch, dass der zunehmenden Anzahl von Beschäftigten des höheren und gehobenen Dienstes abnehmende Stellenausweisungen des mittleren und einfachen Dienstes gegenüberstehen. Im kommunalen Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Bundesland Nordrhein-Westfalen weist die Personalstatistik dagegen einen deutlichen Stellenrückgang aus (Tab. 2-17).

Baden-Württemberg

103. Die Entwicklung der Personalstellen des Landes Baden-Württemberg ist in Tabelle 2-18 differenziert nach Landes- und Kommunalbeschäftigten wiedergegeben. Aufgrund von Veränderungen in der Erfassungssystematik der Personaldaten sind die Jahre 1995 bis 2002 und der Zeitraum zwischen 2003 und 2005 getrennt zu betrachten. Bereits zwischen 1995 und 2002 hat in der Umweltverwaltung (ohne Naturschutz) ein spürbarer Stellenabbau stattgefunden (– 18 %). Für den Naturschutzbereich stehen für die Länderebene Daten von 1997 bis 2002 zur Verfügung. Aus Tabelle 2-18 geht hervor, dass die Landesverwaltung ihr Naturschutzpersonal in dieser Zeit um 25 % verstärkte, was den Rückgang der Gesamtbeschäftigung im Umweltschutz abdämpfte. Nach 2003 wurde die Gesamtzahl der Stellen auf Landesebene jedoch weiter reduziert (– 7 %). Im gesamten Umweltschutzbereich des Landes Baden-Württemberg wird somit für die Jahre 1997 bis 2005 ein Beschäftigungsrückgang um 14 % in der Landesstatistik ausgewiesen. Dem steht eine leicht erhöhte Personalausstattung der Umweltverwaltung auf der Ebene der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände gegenüber. Das kommunale Personal im Naturschutz wurde dagegen zwischen 1996 und 2005 noch weiter reduziert.

Da für das Land Baden-Württemberg nur Daten hinsichtlich des Dienstverhältnisses als Beamte, Angestellte oder Arbeiter vorliegen, sind keine näheren Aussagen über die Veränderung der Stellenstruktur möglich.

Tabelle 2-18

Entwicklung der Personalstellen in der Umweltverwaltung in Baden-Württemberg (1995 bis 2005)

Jahr	Umweltverwaltung Land			Umweltverwaltung Kommunen	
	Umweltschutz	Naturschutz/ Landschaftspflege	Insgesamt	Umweltschutz	Naturschutz/ Landschaftspflege
1995	505	–	–	759	–
1996	498	–	–	1 170	146*
1997	486	95	–	1 283	139*
1998	466	92	–	1 264	124*
1999	444	96	–	1 264	125
2000	424	105	–	1 290	114
2001	420	100	–	1 272	103
2002	413	118	–	1 265	103
2003	–	–	534	1 258	87
2004	–	–	527	1 184	74
2005	–	–	498	1 330	77

Erläuterungen
- Umweltverwaltung Land:
  - Umweltschutz – Reinhaltung von Luft, Wasser und Erde, Lärmbekämpfung, Reaktorsicherheit und Strahlenschutz (Gliederungsnr. 330 – Haushaltssystematik des Bundes und der Länder)
  - Naturschutz (Gliederungsnr. 185)
  - Umweltschutz (Gliederungsnr. 331)
- Umweltverwaltung Gemeinden/Gemeindeverbände:
  - Umweltschutz (Gliederungsnr. 12 – Kommunale Haushaltssystematik)
  - Naturschutz (Gliederungsnr. 360)

[Angaben in Vollzeitäquivalenten]

* Schätzwert: Bereinigt um den Anteil des Heimatpflegepersonals in 1999.

SRU/SG 2007/Tab. 2-18; Datenquelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2006

Bayern

104. Für den Freistaat Bayern gibt Tabelle 2-19 einen Überblick über die Entwicklung der Personalstellen in der Umweltverwaltung im Zeitraum von 1995 bis 2005. Aufgrund der Umstellung der Haushaltssystematik ist auf der Landesebene keine einheitliche Bewertung möglich. Zwischen 1995 und 2003 hat sich die Personalstärke insgesamt relativ wenig verändert. Während in der allgemeinen Umweltschutzverwaltung (Gliederungsnr. 33) eine Personalreduzierung von knapp 9 % erfolgte, nahm die Personalstärke in der Naturschutzverwaltung im selben Zeitraum um rund 5 % zu. Insgesamt hat es einen moderaten Stellenabbau von 4 % gegeben. Die trotz zwischenzeitlichem Stellenzuwachs und neuerlichem Stellenabbau (einfacher Dienst/Arbeiter) insgesamt etwas gestiegene Personalstärke im Naturschutz ist auf zusätzliches Personal im höheren und gehobenen Dienst sowie im einfachen Dienst bzw. in der Personalkategorie Arbeiter zurückzuführen. Seit 2004 werden die Personalstellen der gesamten Umweltschutzverwaltung (inkl. Naturschutz) zusammen ausgewiesen. Der deutliche Zuwachs der ausgewiesenen Stellen dürfte weitestgehend auf die neue Zuordnung zurückzuführen sein. Bislang anderen Funktionen zugewiesene Stellen werden nun der Umweltverwaltung zugerechnet. Der Anteil des höheren und gehobenen Dienstes belief sich 2005 auf 73 % der Stellen. Auf den mittleren Dienst entfielen 24 % der Stellen, allein 3 % machten Stellen des einfachen Dienstes/Arbeiter aus. In den vergangenen zehn Jahren hat daher auch in Bayern ein überproportionaler Abbau der Stellen des mittleren und einfachen Dienstes stattgefunden (BLfSD – Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2006).

Eine Beurteilung der Personalstellenentwicklung bei den Kommunen kann aufgrund von Zuordnungsproblemen der Daten in der offiziellen Statistik nur mit Abstrichen erfolgen. Da Umweltaufgaben in den Kommunen oft als Querschnittsaufgaben wahrgenommen werden und in der bayerischen kommunalen Haushaltssystematik die Funktion Umweltschutzamt allgemein der Funktion öffentliche Ordnung zugeordnet wird, ist die funktionsbezogene Erfassung durch die amtliche Statistik lückenhaft.

Tabelle 2-19

Entwicklung der Personalstellen in der Umweltverwaltung im Freistaat Bayern (1995 bis 2005)

Jahr	Umweltverwaltung Land			Umweltverwaltung Gemeinden	
	Umweltschutz	Naturschutz	Insgesamt	Umweltschutz	Naturschutz
1995	452	221	–	110	2
1996	447	225	–	123	5
1997	437	221	–	255	147
1998	447	266	–	252	469
1999	418	265	–	236	570
2000	411	277	–	244	540
2001	410	229	–	253	554
2002	425	230	–	240	485
2003	412	231	–	369	394
2004	–	–	903	25	347
2005	–	–	924	488	318

Erläuterungen
- Umweltverwaltung Land:
  - Umweltschutz – Reinhaltung von Luft, Wasser und Erde, Lärmbekämpfung, Reaktorsicherheit und Strahlenschutz (Gliederungsnr. 330 – Haushaltssystematik des Bundes und der Länder)
  - Naturschutz (Gliederungsnr. 185)
  - Umweltschutz (Gliederungsnr. 331)
- Umweltverwaltung Gemeinden/Gemeindeverbände:
  - Umweltschutz (Gliederungsnr. 12 – Kommunale Haushaltssystematik)
  - Naturschutz (Gliederungsnr. 360)

[Angaben in Vollzeitäquivalenten]

* Nach Angaben des BLfSD erfolgt die Zuordnung der Umweltschutzbeschäftigten zur Gliederungsnr. 12 (Umweltamt) in den Kommunen nicht einheitlich. Einige der Kommunen ordnen die Umweltschutzbeschäftigten der Gliederungsnr. 11 (Öffentliche Ordnung) zu. Daher geben die Angaben in der Tabelle nur einen Teil der kommunalen Beschäftigten in den Umweltämtern wieder (BLfSD 2006, Telefonat vom 3. November 2006)

** Im Bereich des Naturschutzpersonals ist aufgrund nicht einheitlicher Zuordnung der kommunalen Beschäftigten zu den Aufgabenbereichen von einer Untererfassung auszugehen (BLfSD 2006, Telefonat vom 3. November 2006)

SRU/SG 2007/Tab. 2-19; Datenquelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2006

2.3.2.4 Fallstudie Niedersachsen

105. Am Beispiel von Niedersachsen zeigen sich die Konsequenzen bestimmter, in vielen Bundesländern anzutreffender Tendenzen der Verwaltungsreformen in ihrer Wirkung auf den Personalbestand der Umweltverwaltung und die damit verbundenen Risiken für eine effektive Aufgabenbewältigung besonders deutlich. Eines der wichtigsten Merkmale der Reform in Niedersachsen war die völlige Abschaffung der Bezirksregierungen sowie des Landesamtes für Ökologie und die Kommunalisierung eines Großteils der naturschutzfachlichen Aufgaben. In Niedersachsen bedeutet dies überwiegend die Übertragung der Aufgaben auf die Landkreise und kreisfreien Städte. Gleichzeitig zeigt das Beispiel Niedersachsen ebenfalls, wie komplex die Personalveränderungen in ihrem zeitlichen Ablauf sowie in der Neuverteilung der Aufgaben sein können, sodass es nicht nur für Außenstehende schwierig ist, die Veränderungen zu beurteilen und die Zahlen für einen bundesländerübergreifenden Vergleich heranzuziehen.

Tabelle 2-20 liefert einen Überblick über die Personalentwicklung in Niedersachsen vor Beginn der Verwaltungsreform. Während die Gesamtzahl der Personalstellen in der Verwaltung (inkl. der Landesbetriebe) von 1995 bis 2003 relativ konstant blieb (– 0,3 %), nahm die Personalausstattung im Geschäftsbereich des Niedersächsischen Umweltministeriums (Nds. MU) von 1995 bis 2003 um 14 % ab. Dazu zählten neben dem Nds. MU der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz (NLWK – ab 2005 Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN)), die vier Bezirksregierungen (BR) mit den

Tabelle 2-20

Personalentwicklung für den Bereich Umwelt in Niedersachsen – vor Beginn der Verwaltungsreform

Jahr	Personalstellen gesamt*	Personalstellen im Bereich Umwelt**	Anteil an den gesamten Personalstellen
1995	183 501	2 702	*1,5 %*
1997	181 355	2 633	*1,5 %*
1999***	179 175	2 434	*1,4 %*
2001	178 536	2 355	*1,3 %*
2003	182 881	2 324	*1,3 %*
Veränderung	*– 0,3 %*	*– 14 %*	*– 0,2 %*

* Vollzeitäquivalente für Beamte, Angestellte, Arbeiter, beamtete Hilfskräfte (§ 17, Abs. 6, Niedersächsische Landeshaushaltsordnung), Beamte im Vorbereitungsdienst inklusive der Stellen für Arbeitnehmer und beamtete Hilfskräfte bei den Landesbetrieben

** Vollzeitäquivalente für Beamte, Angestellte, Arbeiter, beamtete Hilfskräfte, Beamte im Vorbereitungsdienst für den Geschäftsbereich des Nds. MU inklusive der Stellen für Arbeitnehmer und beamtetet Hilfskräfte beim NLWK

*** Doppelhaushalt 1999/2000

SRU/SG 2007/Tab. 2-20; Datenquellen: Niedersächsisches Finanzministerium 2003; 2001; 1999; 1997; 1995; Niedersächsisches Umweltministerium (schriftliche Mitteilung, 14. Juli 2006); Niedersächsisches Finanzministerium (schriftliche Mitteilung, 12. Juli 2006)

Dezernaten „Abfallwirtschaft, Immissions- und Arbeitsschutz“, „Wasserwirtschaft“ und „Naturschutz“, das Niedersächsische Landesamt für Ökologie (NLÖ) und die Alfred-Töpfer-Akademie für Naturschutz (NNA). Ebenfalls gehörten die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter, die Nationalparkverwaltungen Wattenmeer und Harz sowie die Verwaltung des Biosphärenreservats Elbtalaue dazu.

In Tabelle 2-21 ist die Personalentwicklung im Niedersächsischen Umweltministerium nach Beginn der Verwaltungsstrukturreform bis zum Jahre 2005 dargestellt. Tabelle 2-21 zeigt allerdings auf den ersten Blick ein missverständliches Bild und verdeutlicht die Intransparenz und die erheblichen methodischen Probleme, einen Überblick über die Entwicklungen des Personalbestandes zu erhalten: In den Personalbestand sind für das Jahr 2003 Stellen der allgemeinen Verwaltung bei den Bezirksregierungen mit einbezogen worden, die nach der Verwaltungsreform für aufbauorganisatorische Maßnahmen in das Umweltministerium verlagert wurden, vorher aber dessen Geschäftsbereich nicht zugeordnet waren. Aus diesem Grund ergibt sich in Tabelle 2-21 eine Differenz von + 130 Stellen im Geschäftsbereich des Umweltministeriums für das Jahr 2003 gegenüber der in Tabelle 2-20 angegebenen Zahl. Real wurde der Personalbestand im Umweltbereich zwischen 2003 und 2005 zusätzlich zu

Tabelle 2-21

Personalentwicklung im Niedersächsischen Umweltministerium*
– nach Beginn der Verwaltungsreform

	2003	Anteile in %	2005	Anteile in %
Naturschutz	225	*9 %*	213	*9 %*
davon allg. Verwaltung im FB der BR	39			
Wasserwirtschaft	1 062	*43 %*	1 132	*46 %*
davon allg. Verwaltung im FB der BR	58			
Gewerbeaufsicht	756	*31 %*	784	*32 %*
davon allg. Verwaltung im FB der BR	33			
Sonstige Bereiche	411	*17 %*	299	*12 %*
gesamtes Nds. MU	2 454**	*100 %*	2 428	*100 %*

Summenabweichung durch Rundung

* Teilweise einschließlich Personalstellen mit übergreifenden Umweltschutzaufgaben und Verwaltungsaufgaben (Querschnittsstellen)

** inkl. allgemeine Verwaltung in den Fachbereichen der Bezirksregierungen (FB der BR)

SRU/SG 2007/Tab. 2-21; Datenquelle: Niedersächsisches Umweltministerium (schriftliche Mitteilung, 14. Juli 2006)

den bereits seit 1995 erlittenen Verlusten um weitere 26 Stellen reduziert.

Die drastischeren personellen Konsequenzen der Verwaltungsreform stehen allerdings noch aus. Im Zuge der Reform ist geplant, dass im Niedersächsischen Umweltministerium einschließlich seines Geschäftsbereichs insgesamt weitere 415 Stellen abgebaut werden (Niedersächsische Staatskanzlei und Niedersächsisches Finanzministerium 2005, S. 43). Da bis einschließlich 2006 erst 100 Stellen abgebaut wurden, ist ein Großteil der Personalreduktion mittelfristig zu erwarten (Tab. 2-22, 2-23).

Der geplante Abbau der 415 Personalstellen entspricht einer Reduktionsrate von 17 % des Personalbestandes von 2005 und übersteigt damit die Rate des gesamten Personalabbaus in der niedersächsischen Verwaltung, die lediglich 12 % beträgt. Für die Bereiche Naturschutz und Wasserwirtschaft ist diese Reduktionsrate sogar noch höher: So sollen in der Wasserwirtschaft rund 22 % des Personals eingespart werden, im Naturschutz 23 %. In der Gewerbeaufsicht werden 9 % des Personals eingespart. Aufgrund seines ohnehin relativ geringen Anteils im Personalbestand ist der Naturschutz damit besonders betroffen.

Die in Tabelle 2-23 dargestellten abzubauenden Stellen der Bereiche Naturschutz und Wasserwirtschaft wurden vorläufig dem NLWKN zugeschlagen (Niedersächsisches Umweltministerium, persönl. Mitteilung vom 20. Juli 2006). Im gesamten Landesbetrieb ist eine Reduktion um 363 Stellen geplant (NLWKN 2006, S. 34). Dies entspricht einem Personalabbau von 28 %. Dabei ist der Naturschutzbereich mit Kürzungen von nahezu 40 % wiederum überproportional betroffen und wird fachlich nahezu marginalisiert.

Insgesamt ergibt sich damit für den Naturschutz, dass der Stellenbestand, der auf Landesebene (einschließlich der Bezirksregierungen) eingespart bzw. an das NLWKN übertragen wurde, mittelfristig verloren gehen wird. Das Gleiche gilt für die Wasserwirtschaft. Die Folgen für den Naturschutz werden allerdings vergleichsweise gravierender sein, da der Ausgangsbestand sowohl auf Ministerialebene als auch im NLWKN sehr viel geringer war.

Begründet wird dieser starke Abbau der Personalstellen mit der Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Ebene (Kommunalisierung). Zwar ist im Rahmen der Verwaltungsreform nicht vorgesehen, Personal auf die Landkreise zu übertragen. Es wurden bzw. werden zu-

Tabelle 2-22

Geplanter Personalabbau in den Bereichen Naturschutz, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht des Niedersächsischen Umweltministeriums*

	Personalbestand 2005	Abbau von Stellen	Personalabbau in %
Naturschutz	213	49	*– 23 %*
Wasserwirtschaft	1 132	245	*– 22 %*
Gewerbeaufsicht	784	74**	*– 9 %*
Gesamtes Nds. MU	2 428	415	*– 17 %*

Summenabweichungen durch Rundung
* einschließlich seines Geschäftsbereichs
** einschließlich Personalstellen mit übergreifenden Umweltschutzaufgaben und Verwaltungsaufgaben in diesem Bereich (Querschnittsstellen)

SRU/SG 2007/Tab. 2-22; Datenquelle: Niedersächsisches Umweltministerium (schriftliche Mitteilung, 14. Juli 2006

Tabelle 2-23

Geplanter Personalabbau im Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz

NLWKN	Personalbestand 2005	Abbau von Stellen	Personalabbau in %
Naturschutz	125,5	49	*– 39 %*
Wasserwirtschaft	976	245	*– 25 %*
Sonstige Bereiche inkl. übergreifende Umweltschutzaufgaben	175,5	k. A.	*k. A.*
gesamtes NLWKN	1 277	363	*– 28 %*

SRU/SG 2007/Tab. 2-23; Datenquellen: NLWKN 2006; Niedersächsische Staatskanzlei und Niedersächsisches Finanzministerium 2005; BfN 2006; Niedersächsisches Umweltministerium (schriftliche Mitteilung, 14. Juli 2006)

Tabelle 2-24

Kommunalisierte Aufgaben und Stellenabbau in Niedersachsen

	Abbau von Stellen	**Abbau von Stellen aufgrund kommunalisierter Aufgaben**	**Anteil der Kommunalisierung am Stellenabbau**
Naturschutz	49	29	*59 %*
Wasserwirtschaft	245	52	*21 %*
Gewerbeaufsicht	74	0	*0 %*
SRU/SG 2007/Tab. 2-24; Datenquelle: Niedersächsisches Umweltministerium (schriftliche Mitteilung, 14. Juli 2006)			

künftig jedoch Aufgaben im Umfang von insgesamt circa 170 Personalstellen auf diese Ebene verlagert (Niedersächsischer Landtag 2006). Die Anzahl der Stellenanteile für die zukünftig von den Kommunen wahrgenommenen Aufgaben sind in Tabelle 2-24 aufgelistet. Während die Gewerbeaufsicht keiner Kommunalisierung unterzogen wurde, sind Naturschutz und Wasserwirtschaft hiervon betroffen.

Bei einem Vergleich des Stellenabbaus aufgrund der Kommunalisierung der Aufgaben mit dem Abbau der gesamten Stellen in den drei Referenzbereichen zeigt sich, dass

– einerseits im Bereich Naturschutz überproportional kommunalisiert wurde, wobei 59 % der Stellen entfallen sind. Obwohl im Bereich Wasserwirtschaft absolut mehr Aufgaben als im Naturschutz kommunalisiert wurden (Tab. 2-24), fällt der Anteil der Kommunalisierung am gesamten Personalabbau im Bereich Wasserwirtschaft weniger ins Gewicht. Er beträgt 21 %.

– offenbar fast die Hälfte der Aufgaben im Bereich Naturschutz auf Landesebene nach der Kommunalisierung der Aufgaben nicht mehr durch Personal abgedeckt werden und dementsprechend entfallen werden, da sich derzeit abzeichnet, dass in den betreffenden Landkreisen und Kommunen aufgrund der angespannten Haushaltslage keine Neueinstellungen vorgenommen werden (Tab. 2-24).

Der größte Teil der den Kreisen im Naturschutz übertragenen Aufgaben bezieht sich auf den Schutz, die Pflege und Entwicklung wertvoller Flächen sowie den Artenschutz.

In Niedersachsen wurde im Vergleich zu Baden-Württemberg nur in minimalem Umfang das Personal an die Landkreise übertragen. Derzeit sind vier Beschäftigte des NLWKN, die ehemals im Naturschutzbereich der Bezirksregierungen eingesetzt waren, zu Kommunen abgeordnet. Voraussichtlich erfolgt dort die Übernahme zum 1. Januar 2007 (Niedersächsischer Landtag 2006, S. 6). Anstelle von Personalübertragungen erhalten die Kommunen einen Kostenausgleich. Bisher wird das Geld, das zweckungebunden gezahlt wird, nicht für die Einstellung von zusätzlichem Personal für die neuen kommunalisierten Aufgaben verwendet. In vollem Umfang kommen diese Aufgaben ab 2008 auf die Landkreise zu. Diese haben teilweise Einstellungssperren verhängt. Derzeit ist nicht absehbar, dass diese für die Wahrnehmung der Aufgaben aufgehoben werden. Teilweise kommt es gegebenenfalls auch durch die Vielzahl der involvierten Behörden (Nds. Umweltministerium, Nds. Innenministerium, Nds. Staatskanzlei etc.) zu Schwierigkeiten und Verfahrensverzögerungen, wenn Landkreise sich darum bemühen, freies Personal von höheren Ebenen zu erhalten.

Personalabbau und die Ausweisung von Naturschutzgebieten innerhalb NATURA 2000-Gebieten

Die Aufgabe „Sicherung von NATURA 2000-Gebieten durch Naturschutzgebiete“ wird ab dem 1. Januar 2008 auf die niedersächsischen Landkreise übertragen, nachdem sie bisher schon die Aufgabe „Ausweisung von Naturschutzgebieten außerhalb von NATURA 2000-Gebieten“ im Rahmen der Verwaltungsreform erhalten haben.

Im Rahmen eines landesweiten und ganzheitlichen Konzeptes zur Sicherung der NATURA 2000-Gebiete wurden circa 50 NATURA 2000-Gebiete identifiziert, in denen zumindest Teilflächen aufgrund ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit als Naturschutzgebiet auszuweisen sein werden. Derzeit befinden sich sechs Verfahren zur Ausweisung von Naturschutzgebieten im Stadium der öffentlichen Beteiligung. Für weitere 34 Verfahren bereitet der NLWKN zurzeit das Hauptverfahren gemäß § 30 Niedersächsisches Naturschutzgesetz (NNatG) vor (Niedersächsischer Landtag 2006, S. 27).

Für die Aufgabe der Sicherung der NATURA 2000-Gebiete wurde im Rahmen der Aufgabenkritik 2004 eine Bearbeitungskapazität von 16,5 Stellen in allen vier Bezirksregierungen festgestellt. Dieser Stellen-Ist-Bestand ist im

Zuge der Verwaltungsmodernisierung auf den NLWKN übergegangen. Davon werden 11,5 Stellen mit Ablauf des Jahres 2007 und Beendigung der Zuständigkeit des NLWKN für diese Aufgabe wegfallen.

Um die Kernaufgabe des NLWKN sachgerecht zu erfüllen, hat der NLWKN daran gearbeitet, bis zum 30. Juli 2006 noch möglichst viele Verfahren abzuschließen. Dafür setzte er im Rahmen seiner Prioritätensetzung derzeit circa 30 Stellen ein (Niedersächsischer Landtag 2006, S. 26; Niedersächsisches Umweltministerium, schriftl. Mitteilung vom 14. Juli 2006).

Der rechtzeitige Abschluss der Ausweisungsverfahren vor der Übertragung an die Kommunen wird jedoch von den unteren Naturschutzbehörden bezweifelt. Dies betrifft auch die Entwicklung der Erhaltungsziele und Sicherungskonzepte für NATURA 2000-Gebiete sowie die Entwicklung von Pflege- und Entwicklungskonzeptionen für Naturschutzgebiete (inkl. Naturschutzgebieten in NATURA 2000-Gebieten).

Zusammenfassung

106. Bereits vor der 2003 begonnenen Verwaltungsreform wurde der Personalbestand der niedersächsischen Umweltverwaltung im Vergleich zur gesamten Niedersächsischen Verwaltung überproportional abgebaut. Im Zuge der jüngsten Reform wurde dieser Abbau weiter fortgesetzt. Hiervon ist im Geschäftsbereich des niedersächsischen Umweltministeriums wiederum der Naturschutzbereich besonders betroffen. Faktisch kapazitätsmindernd wirkte sich überdies aus, dass strukturell durch die Auflösung des Niedersächsischen Landesamtes für Ökologie und die Überführung in den NLWKN mit insgesamt elf Betriebstätten die gebündelten Kompetenzen im Naturschutzbereich flächendeckend über das Land zerstreut wurden. Bei der ohnehin dünnen Personaldecke der Naturschutzverwaltung erweist sich dies als zusätzliche Schwächung. Für die Aufgaben, die im Rahmen der Kommunalisierung an die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen wurden, erhalten diese einen Kostenausgleich. Bisher wurden hieraus kaum Neueinstellungen realisiert. Angesichts der angespannten Haushaltssituation der Landkreise sind erhebliche Zweifel angebracht, ob in Zukunft eine in quantitativer wie qualitativer Hinsicht annähernd aufgabenangemessene Personalausstattung geschaffen werden wird. Die Verminderung von Personalstellen auf der Ministerialebene schwächt überdies die nun besonders notwendige Fachaufsicht, die als neue Aufgabe von den Bezirksregierungen an das Umweltministerium übergegangen ist. Durch die sehr weit gehenden Strukturveränderungen und die zusätzliche Hierarchisierung der Struktur im NLWKN wurden zudem auch für die Fachberatung der kommunalen Ebene neue Hürden aufgebaut. Dadurch laufen die niedersächsischen Umweltbehörden – vor allem die unteren Naturschutzbehörden – in hohem Maße Gefahr, die gewachsenen alten und die zusätzlichen neuen Aufgaben nicht mehr sachgerecht bewältigen zu können. Vollzugsdefizite sowie die weit gehende Aufgabe von konzeptionellen und planerischen Tätigkeiten, die ausreichende Personalkapazitäten im Rahmen der medienübergreifenden und integrierten Betrachtungsweise der europarechtlichen Regelungen erfordern, werden voraussichtlich die Folge sein (Abschn. 2.5.6).

Trotz dieser hohen Risiken ist eine prozessbegleitende Evaluation der Wirkungen der niedersächsischen Verwaltungsreform derzeit von der Landesregierung nicht vorgesehen. Dem Niedersächsischen Landkreistag ist Transparenz in dieser Hinsicht offenbar sogar unerwünscht (entsprechende Erhebungen des SRU wurden nicht unterstützt). Eine Aufdeckung von Vollzugsdefiziten sowie eine Nachsteuerung im Falle eklatanter Probleme werden unter diesen Bedingungen kaum möglich sein.

Auch die ehrenamtlich aktiven Umweltverbände in Niedersachsen können weder maßgeblich zur fachlichen Begleitung der Verwaltungsreform beitragen noch von der Verwaltung nicht mehr zu bewältigende Aufgaben übernehmen. Durch die parallel zur Verwaltungsreform erfolgte Abschaffung der institutionellen Verbändeförderung in Niedersachsen wurden die Kapazitäten des ehrenamtlichen Sektors ebenfalls stark geschwächt.

2.3.2.5 Perspektiven der Personalentwicklung in der Umweltschutzverwaltung der Bundesländer

107. In nahezu allen Bundesländern laufen Reformen und Umstrukturierungen der Umweltschutzverwaltung oder befinden sich zumindest in der Planung. Begründet werden diese Maßnahmen in erster Linie mit budgetären Engpässen, wobei die Nutzung von Kosteneinsparpotenzialen und Synergieeffekten sowie allgemein die politische Notwendigkeit eines „Bürokratieabbaus“ hervorgehoben werden. Rein fachliche Gesichtspunkte stehen dagegen eher selten im Vordergrund der Reformdiskussion (BAUER et al. 2006). Bei nahezu allen dieser Reformvorhaben sind Konsequenzen für die Personal- und Finanzausstattung der Verwaltungen von Ländern und Kommunen zu erwarten. In der Regel ist von einer Reduzierung der Personalausstattung der neu strukturierten Verwaltungsebenen auszugehen. Darüber hinaus ziehen diese Reformbestrebungen die Verteilung von Fachpersonal auf Stellen und Ebenen mit neuen und veränderten Fachinhalten nach sich, infolgedessen Fachkompetenz, Netzwerke und Verwaltungsroutinen verloren gehen können. Folgende Übersicht gibt die grundlegenden Reformziele und -inhalte der Bundesländer sowie die damit verbundenen Auswirkungen auf die Personal- und Finanzausstattung der Umweltschutzverwaltung wieder (Tab. 2-25). Qualitative Aspekte dieser Veränderungen lassen sich hieraus allerdings schwer ableiten, sodass eine konsequente Evaluation der Reformprozesse dringlich notwendig erscheint.

Tabelle 2-25

Personelle und finanzielle Einsparziele der jüngsten Reformmaßnahmen in den Bundesländern

Bundesland	Reformmaßnahmen	Ziele der Personalpolitik	Ziele der Finanzpolitik
Baden-Württemberg	Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG): Eingliederung von Fach- und Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung, Auflösung der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter, der Gewässerdirektionen und der Bezirksstellen für Naturschutz- und Landschaftspflege und Integration in die allgemeine Verwaltung (Regierungspräsidien, Land-/Stadtkreise)	Personalreduzierung durch Ausnutzung von Synergieeffekten bei Querschnittsaufgaben und Personaleinsparung durch natürliche Fluktuation des Personals	„Effizienzrendite“: Einsparung von 20 % der Sach- und Personalkosten
Bayern	Reformpaket „Verwaltung 21“ (2003): Aufgabenabbau und Privatisierung, Rückzug aus staatlichen Beratungsangeboten, Verschlankung des Landesentwicklungsprogramms und Privatisierung technischer Prüfleistungen, Bündelung administrativer Kompetenzen durch Integration von Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung bzw. Zusammenfassung in größeren Verwaltungseinheiten	Sperrung von frei werdenden Stellen zwischen 2005 und 2019, Personaleinsparungen im Umweltbereich: Landesamt für Umweltschutz (20 %), Bezirksregierungen (25 %), Gewerbeaufsichtsämter (25 %), strukturelle Änderungen durch Zusammenlegung der Landesämter im Geschäftsbereich des Umweltministeriums	Einsparmaßnahmen mit massiven Ausgabebeschränkungen, die vor allem über den Personalbereich realisiert werden
Berlin	Verwaltungs- und Bezirksreform (System von dezentraler Verantwortung und Wettbewerb), laufende Maßnahmen gemäß Neuordnungsagenda 2006: Erhöhung der Dienstleistungsqualität und Bürgernähe sowie Kosteneinsparung durch Aufgabendezentralisierung, Bürokratieabbau und Aufgabenprivatisierung	Verminderung des Stellenbestandes in der Senatsverwaltung und im nachgeordneten Bereich um mindestens 20 %; zusätzlich Einsparung von 350 Personalstellen im Bereich der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Neuordnung des Aufgabenbereichs Grünflächen durch Stelleneinsparung (ca. 1 665 Stellen) und Aufgabenübertragung an private Dienstleister	Verfassungsgemäßer Haushalt bis 2006
Brandenburg	Verringerung der Verwaltungseinheiten durch interne Umstrukturierung des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (MLUV), Aufgabenbündelung im Bereich Umweltschutz in Landesämtern für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurbereinigung (LVLF) sowie Landesumweltamt (LUA), Servicebereiche wurden zusammengefasst (Landeslabor Brandenburg – LLB) und Aufgabenbereiche ausgegliedert (Landesforstanstalt Eberswalde – LFE)	20 % Stellenreduzierung zwischen 1999 und 2004; weitere Stellenreduzierung entsprechend individueller Ressortbudgets vorgesehen (insgesamt 12 400 zwischen 2000 und 2007 in der gesamten Landesverwaltung)	7 % Senkung der Personalkosten zwischen 1999 und 2004

noch Tabelle 2-25

Personelle und finanzielle Einsparziele der jüngsten Reformmaßnahmen in den Bundesländern

Bundesland	Reformmaßnahmen	Ziele der Personalpolitik	Ziele der Finanzpolitik
Bremen	Maßnahmen zur Erhöhung der organisatorischen Effizienz, strukturelle Änderungen zur Aufgabenbündelung	Ziele nicht näher quantifiziert	Ziele nicht näher quantifiziert
Hamburg	Zusammenfassung der Umwelt-, Bau- und Stadtentwicklungsbehörden in Behörde für Stadtentwicklung (BSU), weitere Umstrukturierungen sollen Querschnittsbereiche im Umweltschutz an andere Fachbehörden verteilen	25 % Stellenabbau im Amt für Natur- und Ressourcenschutz geplant	Ziele nicht näher quantifiziert
Hessen	Verwaltungsstrukturreformen: Eingliederung der Sonderbehörden in die Regierungspräsidien, Abbau von Einvernehmens- und Benehmensregeln, Standortstrukturreform, Wegfall von Aufgaben, Reduzierung von Kontrolldichte und Beratungstätigkeit, Aufgabenprivatisierung, Behördenstraffung, Standortkonzentration und Aufgabenverlagerung	Einsparung von 155 Stellen im Hessischen Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz durch Arbeitszeitverlängerung (Produktivitätsgewinn); weiteres Abbaupotenzial bis 2009 rund 1 228 Stellen (Gesetz über den Abbau von Stellen in der Landesverwaltung Hessen)	Ziele nicht näher quantifiziert
Mecklenburg-Vorpommern	Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform: Deregulierung, Reduzierung der oberen Landesbehörden, Funktionalreformen und Kreisstrukturreform, Reduzierung der Zahl der Staatlichen Umweltämter, Zusammenfassung des Landesamtes für Umwelt und Natur (LAUN) und des Geologischen Landesamtes (GLA) zum Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG), Aufgabenprivatisierung	Gesamteinsparung von 15 000 Personalstellen (2/3 Land, 1/3 Kommunen) u. a. durch Stellenabbau in der staatlichen Umweltverwaltung (38 kw-Vermerke bis 2009; 44 weitere ohne Zeitangabe)	Geschätzte Einsparungen bei Sach- und Personalausgaben durch Kreisstrukturreform von mindestens 100 Mio. €
Niedersachsen	Verwaltungsstrukturreform: zweistufiger Verwaltungsaufbau durch Abschaffung der Bezirksregierungen, Auflösung der Referate der Umweltverwaltung und des Landesamts für Ökologie und Aufgabenaufteilung auf das Umweltministerium, den Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter (GA) und die Kreise bzw. kreisfreien Städte	Umfangreicher Personalabbau im Umweltbereich (420 Stellen in 5 Jahren)	10 % Budgetkürzung von Sach- und Personalmitteln; Entlastung des Landeshaushalts um 360 Mio. € pro Jahr durch Personalabbau

noch Tabelle 2-25

Personelle und finanzielle Einsparziele der jüngsten Reformmaßnahmen in den Bundesländern

Bundesland	Reformmaßnahmen	Ziele der Personalpolitik	Ziele der Finanzpolitik
Nordrhein-Westfalen	Verwaltungsstrukturreform nach Regierungswechsel: Straffung der mittleren Verwaltungsebene durch Umwandlung der fünf Regierungsbezirke und zwei Landschaftsverbände in drei Regionalverbände, Sonderbehörden: Auflösung, Kommunalisierung bzw. Integration in die allgemeine Verwaltung	Bis zu 25 % weniger Personal (1 000 Stellen) im Umweltressort (politische Zielsetzung der neuen Landesregierung)	Finanzielle Kürzungen bei Biologischen Stationen in 2006 (10 % gegenüber 2005); Kürzung der Landeszuwendungen für Naturschutzverbände zwischen 2004 und 2006 um 40 %
Rheinland-Pfalz	Bündelung der Fachverwaltung: Eingliederung verschiedener Ämter in Struktur- und Genehmigungsdirektionen (Staatliche Gewerbeaufsichtsämter, Staatliche Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft), Zusammenführung des Landesamtes für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht und des Landesamtes für Wasserwirtschaft zum Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht	Ziele nicht näher quantifiziert	Ziele nicht näher quantifiziert
Saarland	Straffung der Verwaltung (ab 2000): Zusammenfassung der Forstämter, des Forstlichen Berufsbildungszentrums und der Forstplanungsanstalt zum Landesbetrieb Saar Forst, Aufgabenerweiterung des Landesamts für Umweltschutz um Arbeitsschutz und Eichwesen (2005)	Ziele nicht näher quantifiziert	Ziele nicht näher quantifiziert
Sachsen	Expertenkommission zur Verwaltungsreform: Rückführung des Sächsischen Landesamts für Umwelt und Geologie auf seine reinen Fachbehördenfunktionen durch Verlagerung der Vollzugsaufgaben in die Regierungspräsidien, Forschung ausschließlich in Hochschulen/Universitäten und staatlichen bzw. privaten Forschungsinstituten, Überführung der Staatlichen Umweltbetriebsgesellschaft in ein Landeslabor, Auflösung und Aufteilung der Aufgaben der Sächsischen Landesstiftung für Natur und Umwelt auf bestehende Behörden	Übertragung, Privatisierung bzw. gänzliche Streichung von insgesamt 5 000 Stellen vor allem in den Bereichen Umwelt, Landwirtschaft und Soziales	Ziele nicht näher quantifiziert

noch Tabelle 2-25

Personelle und finanzielle Einsparziele der jüngsten Reformmaßnahmen in den Bundesländern6

Bundesland	Reformmaßnahmen	Ziele der Personalpolitik	Ziele der Finanzpolitik
Sachsen-Anhalt	Verwaltungsreform: Reduzierung der Anzahl der Sonderbehörden	Personalreduzierung im Aufgabenbereich des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt zwischen 2002 und 2006 um 741 Stellen, davon 147 in unmittelbaren Umweltschutzbereichen, 38 im Ministerium und 49 in Fachaufgabenbereichen der Regierungspräsidien, Abbau weiterer 40 Stellen bis 2010 in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft (Quelle: Staatskanzlei Sachsen Anhalt, Ministerium der Finanzen (2005))	Ziele nicht näher quantifiziert
Schleswig-Holstein	Geplante Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung (Projektgruppe im Finanzministerium): Weit gehende Kommunalisierung von Zuständigkeiten und Aufgaben, Prozessoptimierung der Landeseinrichtungen, Aufgabenprivatisierung (Forstverwaltung)	Personaleinsparungen in umweltschutzrelevanten Verwaltungsbereichen von rd. 25 Personalstellen	Ziele nicht näher quantifiziert
Thüringen	Verwaltungsreform (2004): Mehr Synergieeffekte und Bürgernähe durch Auflösung der Staatlichen Umweltämter und Aufgabenübergabe an das Thüringerische Landesverwaltungsamt und Kommunalisierung, Aufgabenprivatisierung	Einsparziel im Zuge der Auflösung der staatlichen Umweltämter und Abschaffung der Dreistufigkeit der Umweltverwaltung etwa 160 Stellen (– 34 %), in den Landwirtschaftsämtern 24 Stellen (– 7 %) und den Forstämtern 107 Stellen (– 15 %) (Einzelplan 09 für das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt, 2005; Finanzministerium Freistaat Thüringen)	Ziele nicht näher quantifiziert

Quelle: BAUER et al. 2006; Finanzministerium Schleswig-Holstein 2006; Thüringer Finanzministerium 2005; Senatsverwaltung für Finanzen 2006

2.3.2.6 Zusammenfassung

108. Eine exakte Analyse der Personalentwicklung der Umweltverwaltung auf den staatlichen und kommunalen Ebenen ist nicht möglich, weil sich im Zeitlauf die statistischen Erhebungskriterien geändert und die Zuordnungen durch vielfältige Organisationsveränderungen verschoben haben. Die Datenbasis erlaubt damit keine lückenlose Längs- und Querschnittsbetrachtung der Personalentwicklung über einen hinreichend langen Bewertungszeitraum. Dennoch lässt die Datenanalyse einige wichtige Kernaussagen zur Personalsituation in der Umweltverwaltung zu.

In den vergangenen Jahren war die Umweltverwaltung von teilweise gravierenden Veränderungen geprägt. Diese äußerten sich nicht nur in teilweise einschneidenden Strukturreformen, sondern häufig auch in einem deutlich spürbaren Abbau des Personals. Auf der kommunalen Ebene war der Personalabbau mit 34 % zwischen 1998 und 2005 besonders stark ausgeprägt. Die Länder hatten dagegen im gleichen Zeitraum mit 6 % weniger Stellen in den umweltrelevanten Ressorts vergleichsweise geringere Belastungen durch Stellenabbau zu tragen. Häufig sind jedoch im Zuge der jüngsten Verwaltungsreformen weitere gravierende Kürzungen vorgesehen, die in ihren Wirkungen derzeit noch nicht sichtbar sind. Vor dem Hintergrund der in den Ländern angestrebten Kommunalisierung vieler Umweltschutzaufgaben erscheint diese Entwicklung Besorgnis erregend. Der Personalrückgang ist dabei sowohl bei Ländern als auch Kommunen zum großen Teil auf eine Reduzierung der Beschäftigten in den Bereichen des mittleren und einfachen Dienstes zurückzuführen. Der Rückzug der Fachkräfte höherer und gehobener Dienststellungen aus der Umweltverwaltung infolge der Verwaltungsreformen ist dagegen zwischen den Ländern und den einzelnen Umweltressorts nicht einheitlich ausgeprägt.

Zwar sind die vergangenen und geplanten Reformschritte im Personalbereich der Landes- und Kommunalverwaltung in der Regel durch den Wunsch nach Kosteneinsparungen und die Nutzung von Spezialisierungs- und Synergieeffekten motiviert, doch fehlt bislang eine transparente Evaluation dieser Maßnahmen. Auch täuscht eine Betrachtung der reinen Personalzahlen und der Veränderungen der Personalzusammensetzung darüber hinweg, dass wiederholte Umstrukturierungen der Verwaltung nicht nur die Gesamtzahl der Beschäftigten beeinflussen, sondern durch rein organisatorische Veränderungen auch Auswirkungen auf die fachlichen Kapazitäten der Behörden haben können. Mit der kontinuierlichen Fortführung der Reformvorhaben in den meisten Bundesländern kündigt sich ein weiterer Personalabbau an, der Leistungsfähigkeit und Leistungsqualität der Umweltschutzverwaltungen voraussichtlich noch weiter einschränken wird. Eine wirklich aussagekräftige Bewertung der Tragweite des Personalabbaus in der Umweltverwaltung setzt jedoch letztlich eine eingehende Berücksichtigung der Reorganisationsprozesse in den Bundesländern und des Aufgabenzuwachses bei Ländern und Kommunen voraus (Abschn. 2.4.2).

2.4 Modernisierung der Verwaltungsorganisation in den Bundesländern

109. Die Reform und Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ist ein Dauerthema auf der politischen Agenda. Seit den 1950er-Jahren ist immer wieder versucht worden, den bestehenden Verwaltungsaufbau zu optimieren. In der Praxis haben diese Reformansätze jedoch nur selten zu weit reichenden Änderungen geführt. Erst in jüngster Zeit und unter dem Eindruck einer hohen und dauerhaften Verschuldung der öffentlichen Haushalte haben sowohl das Ausmaß als auch die Intensität der Verwaltungsreformen deutlich zugenommen. Unter dem Stichwort des Neuen Steuerungsmodells (NSM) betraf dies in den 1990er-Jahren zunächst die betriebswirtschaftlich motivierte Binnenmodernisierung der Verwaltung auf der kommunalen Ebene (vgl. Kap. 2.2). Auf der Landesebene wurde das NSM hingegen nur zögerlich aufgegriffen und umgesetzt. Stattdessen hat eine Reihe von Bundesländern seit Anfang der 2000er-Jahre umfassende Verwaltungsstrukturreformen, das heißt eine Neuordnung des Verwaltungsaufbaus, eingeleitet, bei denen Elemente des NSM zwar vorkommen, aber im gesamten Reformpaket eher von marginaler Bedeutung sind (BENZ et al. 2006, S. 11 bis 16). Neben den Verwaltungsstrukturen der Länder befinden sich auch die im föderalistischen System notwendigen Gremien der Bund-Länder-Koordination in einem Prozess der Neuorganisation. In der Summe führen diese Reformen der Bundes- und insbesondere der Länderverwaltungen zu einer tief greifenden Veränderung der institutionellen Grundlagen des Gesetzesvollzugs in Deutschland, deren Auswirkungen auf die politische Handlungsfähigkeit bislang weit gehend ungeklärt sind.

110. Der Bereich des Umweltschutzes ist von diesen organisatorischen Entwicklungen in besonderem Maße betroffen. Nachdem in den ersten zwei Jahrzehnten des modernen Umweltschutzes zunächst eine generelle Tendenz zur organisatorischen Ausdifferenzierung von Umweltschutzaufgaben zu beobachten war, in deren Verlauf nahezu alle Industrieländer wie auch alle deutschen Bundesländer die Staatsaufgabe Umweltschutz einem eigenständigen Umweltressort zugewiesen hatten, deutet sich seit Mitte der 1990er-Jahre eine Umkehr dieses Trends an. Viele Industriestaaten wie auch einige deutsche Bundesländer sind in den vergangenen zehn Jahren dazu übergegangen, das Umweltressort mit anderen Ministerien – etwa dem Energie-, Bau-, Landwirtschafts- oder Verkehrsministerium – zusammenzulegen. Eine ähnliche Entwicklung ist – zumindest in den deutschen Bundesländern – auch bei den staatlichen Umweltämtern zu beobachten. Auf der mittleren und unteren Verwaltungsebene der Bundesländer werden eigenständige Umweltbehörden (Sonderbehörden) zunehmend aufgelöst und in die allgemeine Verwaltung integriert. Und selbst in den im bundesdeutschen Föderalismus unerlässlichen Gremien der umweltpolitischen Bund-Länder-Koordination verlieren fachliche Aspekte des Umweltschutzes in jüngster Zeit an Bedeutung. Angesichts dieser Entwicklung gewinnt die Frage, wie der Umweltschutz am wirksamsten im staatlichen Organisationsgefüge verankert werden muss, an

neuer Aktualität. Dabei geht es einerseits um die Frage, ob ein effektiver Umweltschutz ein eigenständiges Ministerium mit den entsprechenden Verwaltungseinheiten voraussetzt, oder ob er besser als Querschnittsaufgabe konzipiert wird (externe Integration). Andererseits geht es – unterhalb der ministeriellen Ebene – um den Grad der internen Differenzierung des umweltpolitischen Behördengefüges (interne Integration). Letzteres betrifft einerseits die Entscheidung, ob für wichtige Teilbereiche des Umweltschutzes jeweils eigenständige Behörden eingerichtet werden sollten (z. B. Landesämter für Naturschutz, Bodenschutz, Gewässerschutz etc.). Andererseits stellt sich auf der Ebene der Bundesländer die Frage, ob der Vollzug des Umweltschutzes vorrangig durch Sonderbehörden (z. B. eigenständige staatliche Umweltämter) oder im Rahmen der allgemeinen Verwaltung (z. B. Bezirksregierungen, Landratsämter) erfolgen soll (funktionale vs. territoriale Organisation). Angesichts einer erst in jüngster Zeit zu beobachtenden tendenziellen Rückverlagerung umweltpolitischer Zuständigkeiten auf untere Verwaltungsebenen (Stärkung der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder, Kommunalisierung des Vollzugs) stellt sich auch die Frage nach der Aufgabenaufteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der deutschen Umweltverwaltung wieder neu.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die aktuellen Reformen der Umweltverwaltung in den Bundesländern dargestellt. Besonderes Gewicht liegt dabei auf der Identifikation der hieraus möglicherweise resultierenden Probleme und Wirkungsverluste des Umweltpolitikvollzugs. Abschnitt 2.4.1 gibt einen ersten Überblick über die Organisation des Umweltschutzes auf der obersten Verwaltungsebene in Bund und Ländern und zeigt dabei unterschiedliche Organisationsmodelle auf. Abschnitt 2.4.2 stellt die jüngsten Reformen der Umweltverwaltung in den Bundesländern dar. Abschnitt 2.4.3 stellt die bestehenden Gremien der Bund-Länder-Koordination im Umweltschutz dar und beschreibt und bewertet ihren jüngsten Funktionswandel.

2.4.1 Umweltschutz im Ressortgefüge von Bund und Ländern

111. Die Debatte um die Vor- und Nachteile der Schaffung eines eigenständigen Umweltministeriums wurde bereits in den späten 1970er- und frühen 1980er-Jahren in Deutschland kontrovers geführt (s. Tz. 112). In den 1990er-Jahren wurde sie durch die schnelle Verbreitung des Nachhaltigkeitsprinzips, das zunehmend im Sinne einer integrativen Betrachtung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekten ausgelegt wurde, und durch das vor allem in der EU propagierte Ziel einer systematischen Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten in allen Politikbereichen (Umweltpolitikintegration) noch weiter angefacht. Im Grundsatz stellte sich die Frage, ob der Umweltschutz als Sektor- oder als Querschnittspolitik konzipiert werden sollte und mit welcher dieser gegensätzlichen Konzeptionen umweltpolitische Zielsetzungen am wirksamsten erreicht werden könnten. Dieser Abschnitt stellt die aktuellen Entwicklungen auf Bundes- und Länderebene knapp dar und diskutiert die Vor- und Nachteile einer Beibehaltung eigenständiger Umweltressorts.

Bundes- und Landesministerien

112. Bis zur Gründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) im Juni 1986 waren die umweltpolitischen Kernaufgaben in Deutschland auf mehrere Ressorts verteilt. Für den großen Bereich des technischen Umweltschutzes war das Bundesministerium des Inneren verantwortlich. Naturschutz und Landschaftspflege lagen größtenteils im Zuständigkeitsbereich des damaligen Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, zu einem kleineren Teil auch beim Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Die Verantwortung für den Meeresschutz lag beim Verkehrsministerium, während das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit für die gesundheitlichen Aspekte des Umweltschutzes sowie das Chemikalienrecht zuständig war (HARTKOPF und BOHNE 1983, S. 145).

Diese Form der umweltpolitischen Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Bundesregierung wurde seit Mitte der 1970er-Jahre in der Rechts- und Politikwissenschaft kontrovers diskutiert. Die Befürworter der Einrichtung eines eigenständigen Umweltministeriums (z. B. MICHELSEN 1979) verwiesen auf die nahezu unüberwindbaren Barrieren, die einer wirkungsvollen Koordination der Umweltschutzprogramme unterschiedlicher Ressorts entgegenstanden, und kritisierten das dadurch bedingte Fehlen medienübergreifender Umweltschutzkonzeptionen (etwa in den Bereichen Gewässer- und Naturschutz oder in Form einer umweltbezogenen Chemikalienpolitik). Die Gegner hingegen argumentierten, dass sich ein reines Umweltministerium regierungsintern nur sehr schwer gegen „verursachernahe“ Ressorts wie insbesondere das Wirtschafts-, Verkehrs-, oder Landwirtschaftsministerium durchsetzen könnte. In einem „durch Tauschbeziehungen geprägten politischen Entscheidungsprozess […] befände sich das Umweltministerium stets in der Rolle des Bittstellers, ohne anderen Ressorts oder externen Organisationen Vorteile gewähren oder Nachteile zufügen zu können“ (HARTKOPF und BOHNE 1983, S. 150–151). Während HARTKOPF und BOHNE eine Zusammenfassung aller wichtigen Umweltschutzaufgaben im Innenministerium vorschlugen, da dieses Ministerium traditionell eine starke Position in der Regierung einnimmt, ohne dass seine Kernaufgaben mit dem Umweltschutz kollidieren, empfahl MÜLLER, die bestehende „Integration von Teilaufgaben des Umweltschutzes in die Ressortzuständigkeiten von Verursacherbereichen“ im Sinne einer Querschnittsaufgabe Umweltschutz beizubehalten. „Eine nur auf ihre eigenen Kompetenzen und die von günstigen 'Konjunkturen' abhängige politische Macht eines Ministers angewiesene Umweltpolitik wird […] wegen der Problemdefinitionsmacht und des Verweigerungspotenzials der für umweltbelastende Fachprogramme zuständigen anderen Ministerien nicht in der Lage sein, die konzeptionellen Grundlagen dieser „Verursacher“-Politiken zu ändern“ (MÜLLER 1986, S. 501 ff.).

113. Aus der deutschen Debatte der 1970er- und 1980er-Jahre sowie dem tatsächlich beobachtbaren Wandel der Umweltministerien in Bund und Ländern lassen sich vier grundsätzliche Formen der Ansiedlung des Umweltschutzes im Ressortgefüge ableiten:

– reine Umweltministerien,

– neutrale oder thematisch verwandte Ministerien (z. B. das Innen- oder Gesundheitsministerium) mit einer starken Umweltabteilung,

– die Zusammenlegung des Umweltschutzes mit einem wichtigen „Verursacherressort“ (z. B. Landwirtschaft oder Verkehr) und schließlich

– die Auflösung einer zentralisierten Umweltverwaltung zugunsten einer dezentralen Ansiedlung von Umweltschutzaufgaben in allen umweltrelevanten Ministerien (im Sinne einer „Querschnittsaufgabe Umweltschutz“).

114. Der Überblick über die tatsächliche Entwicklung des Umweltschutzes im Ressortgefüge von Bund und Ländern in Tabelle 2-26 zeigt, dass reine Umweltministerien inzwischen nur noch in vier Bundesländern (Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland) sowie auf der Bundesebene existieren. Die Ansiedlung des Umweltschutzes in neutralen oder thematisch verwandten Ministerien wird derzeit nur in Bayern (Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz) praktiziert. Die weitaus größte Zahl der Länder hat sich in den vergangenen zehn Jahren hingegen für die Zusammenlegung des Umweltschutzes mit einem wichtigen Verursacherressort (in der Regel Landwirtschaft oder Bau/Stadtentwicklung) entschieden. Eine dezentrale Ansiedlung von Umweltschutzaufgaben in den jeweils für bestimmte Umweltbelastungen verantwortlichen Ressorts existiert bisher in keinem Bundesland und wird auch im Zuge der aktuellen Verwaltungsstrukturreformen nirgendwo ernsthaft in Erwägung gezogen.

Der beobachtbare Trend einer Zusammenlegung von Umweltministerien mit verursachernahen Ressorts ist in mehrerer Hinsicht problematisch. Zwar kann die Zusammenlegung des Umweltschutzes mit einem wichtigen „Verursacherressort“ potenziell zu einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltaspekten in diesem Ministerium führen und stellt – wie die Ökologisierung der Landwirtschaftspolitik in Nordrhein-Westfalen unter der rot-grünen Regierung zeigt – insofern eine mögliche Form der Umweltpolitikintegration dar. Allerdings wird eine solche Organisationsform vor allem eine strukturelle Erschwerung des Umweltschutzes mit sich bringen. In der Regel stellt nämlich nicht der Umweltschutz, sondern das jeweilige verursacherbezogene Ressort die politische Führung des Ministeriums. Zielkonflikte zwischen den Abteilungen gelangen dann erst gar nicht auf die Kabinettsebene, sondern werden bereits unterhalb der Ministerebene entschieden. Eine öffentliche Debatte, wie sie in der Auseinandersetzung zwischen eigenständigen Ministerien entstehen würde, findet dann nicht statt. Insbesondere im Falle von Machtungleichgewichten zuungunsten der Umweltabteilung oder wenn der jeweilige Minister dem Umweltschutz nur geringe Bedeutung beimisst, ist die öffentliche Auseinandersetzung und die Mobilisierung von gesellschaftlicher oder medialer Unterstützung eine entscheidende Ressource für den Umweltschutz, die im Falle einer Eingliederung in ein verursachernahes Ressort nicht mehr zur Verfügung steht. Aber auch wenn eine stärkere Berücksichtigung von Umweltaspekten in den jeweiligen Ressortpolitiken durch die Zusammenlegung erreicht wird, so betrifft dies jeweils nur *ein* verursacherbezogenes Ressort (Landwirtschaft *oder* Verkehr *oder* Energie *oder* Bau). Der Einfluss der Umweltverwaltung auf diejenigen Ressorts, die weiterhin alleine bestehen, wird hingegen deutlich verringert, da Umweltthemen in dem kombinierten Ministerium seltener bis auf die Kabinettsebene gelangen.

Eigenständige Umweltministerien erlauben dagegen nicht nur eine dauerhafte und fachlich kompetente Bearbeitung von Umweltthemen, sondern bieten auch die größten Chancen, dass kontroverse Umweltthemen bis auf die Kabinettsebene gelangen. Durch die Einrichtung eigenständiger Umweltministerien wird der Umweltschutz zudem stärker als in anderen Organisationsmodellen von öffentlichen und politischen Themenkonjunkturen abgekoppelt, das heißt Umweltthemen werden auch dann behandelt, wenn sie nicht ganz oben auf der politischen Tagesordnung stehen. Insbesondere im Bereich des administrativen Routinehandelns, das heißt bei Themen, die (noch) nicht auf der höchsten politischen Ebene diskutiert werden, und im Bereich des vorsorgenden Umweltschutzes, das heißt der Antizipation und Prävention von Umweltrisiken, liegen die größten Stärken sektoraler Umweltministerien.

Umweltabteilungen in neutralen oder thematisch verwandten Ministerien (z. B. Innenministerium, Gesundheitsministerium) können ebenfalls ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz und Expertise entwickeln. Bei politisch stark umstrittenen Fragen verfügen sie aufgrund der größeren Bedeutung des Innenministers im Kabinett über ein größeres Durchsetzungspotenzial. Die „Tauschmasse“ solcher neutraler Ministerien ist in der Regel größer als die eines reinen Umweltministeriums. Kompromisse müssen daher nicht, wie im Falle eines eigenständigen Umweltressorts, zulasten des Umweltschutzes gehen. Die tatsächliche Durchsetzungsfähigkeit von Umweltschutzanliegen ist hier allerdings sehr stark von den politischen Orientierungen und dem Einfluss des jeweiligen Ministers abhängig. Während sich Umweltminister nur über umweltpolitische Erfolge profilieren können, haben Innenminister eine größere Auswahl bei ihrer politischen Prioritätensetzung. Gerade in Zeiten, in denen kostenträchtige Umweltschutzmaßnahmen unpopulär sind, haben Innenminister nur geringe Anreize, den Umweltschutz zum Schwerpunkt ihrer Arbeit zu machen.

Eine Auflösung der Umweltverwaltung zugunsten einer dezentralen Ansiedlung von Umweltschutzaufgaben in allen umweltrelevanten Ministerien ist wie oben gezeigt bisher noch in keinem Bundesland vollzogen worden. Sie stellt aus Sicht des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) allerdings auch kein erstrebenswertes Organi-

sationsmodell für die oberste Verwaltungsebene dar, da zu erwarten ist, dass eine Aufteilung der Umweltverwaltung auf mehrere umweltrelevante Ministerien zu einer Marginalisierung der Umweltreferate in den jeweiligen Fachabteilungen und damit letztendlich auch zu einer Zerschlagung von Fachkompetenz führen wird. Die Probleme eines solchen Organisationsmodells werden nicht zuletzt durch die deutsche Erfahrung mit den sogenannten Spiegelreferaten verdeutlicht. Unter Spiegelreferaten versteht man „Referate, die den Gesamtaufgabenbereich eines anderen Ressorts beobachten und die Mitwirkung der verschiedenen Fachreferate des eigenen Ressorts an den fremden Ressortaufgaben organisieren und koordinieren“ (MÜLLER 1986, S. 17). In der Praxis funktionieren Umwelt-Spiegelreferate allerdings vielfach als Frühwarnsystem gegenüber umweltpolitischen Initiativen, die zu stark in die Kernanliegen anderer Ressorts eingreifen könnten (JÄNICKE et al. 2002, S. 129). Eine Integration von Umweltbelangen in die jeweiligen Fachministerien erreichen Spiegelreferate in der Regel nicht.

115. Vor dem Hintergrund dieses Vergleichs der verschiedenen Organisationsmodelle stellt die derzeit in vielen Bundesländern beobachtbare Zusammenlegung von Umweltministerien mit anderen „verursachernahen“ Ressorts eine möglicherweise problematische Entwicklung dar. Auf lange Sicht kann die wichtige Staatsaufgabe Umweltschutz sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene am erfolgreichsten in einem eigenständigen Umweltministerium wahrgenommen werden. Eine mögliche Alternative stellt die Zusammenlegung mit einem umweltneutralen Ressort dar. Die insbesondere auf Landesebene verstärkt zu beobachtende Zusammenlegung des Umweltressorts mit den Ressorts für Bau oder Landwirtschaft führt hingegen in den meisten Fällen zu einer deutlichen Schwächung des Umweltschutzes. Zwar kann – wie das Beispiel Nordrhein-Westfalens gezeigt hat – dieses Organisationsmodell unter bestimmten situativen Bedingungen eine stärkere Integration von Umweltaspekten in andere Fachpolitiken ermöglichen. Ob dies tatsächlich geschieht, ist jedoch in hohem Maße von den politischen Prioritäten des jeweiligen Umweltministers abhängig.

Bundes- und Landesoberbehörden

116. Ein zweiter wesentlicher Aspekt der institutionellen Verankerung des Umweltschutzes auf Bundes- und Landesebene ist die Einrichtung technisch-wissenschaftlicher Oberbehörden, das heißt von Bundes- oder Landesumweltämtern. Grundsätzlich lassen sich hier zwei Organisationsmodelle unterscheiden: die Bündelung verschiedener Aspekte des Umweltschutzes in einer allgemeinen Umweltbehörde und die Einrichtung mehrerer eigenständiger Behörden für die einzelnen Umweltbereiche (Abfall, Wasser, Naturschutz, Bodenschutz etc.). In der Praxis dominieren Mischformen dieser beiden Modelle: ein allgemeines Umweltamt ist für große Teile des technischen Umweltschutzes zuständig, während verschiedene Einzelaufgaben wie Naturschutz, Gewässerschutz oder Bodenschutz von spezialisierten Bundes- oder Landesämtern oder -anstalten wahrgenommen werden. Meist sind diese Mischformen historisch gewachsen und nicht das Ergebnis beabsichtigter Verwaltungsorganisation. Die Entwicklung der Bundesumweltbehörden bietet ein gutes Beispiel für die historisch-inkrementelle Entwicklung einer solchen organisatorischen Mischform.

117. Das Umweltsofortprogramm der Bundesregierung von 1970 sah ursprünglich vor, die technisch-wissenschaftlichen Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes in einer einzigen Bundesoberbehörde zu bündeln. Auch das erste Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 erwog die „Einrichtung eines Bundesamtes für Umweltschutz als Dachorganisation zur Zusammenfassung bestehender Bundesanstalten und Einrichtungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes und zur Übernahme von nichtministeriellen Aufgaben im Rahmen der Zuständigkeiten des Bundes“. Mit der Gründung des Umweltbundesamtes (UBA) im Jahr 1974 wurde dieser Anspruch jedoch nur ansatzweise eingelöst. Die bestehenden Behörden mit Umweltschutzaufgaben – wie zum Beispiel die Bundesanstalt für Gewässerkunde, die Bundesanstalt für Vegetationskunde, Naturschutz und Landschaftspflege (Vorläufer des Bundesamts für Naturschutz) oder das Institut für Wasser-, Boden- und Lufthygiene des Bundesgesundheitsamtes – blieben zunächst bestehen. Lediglich das Reinluft-Messstellennetz der Deutschen Forschungsgemeinschaft, die Zentralstelle für Abfallbeseitigung des Bundesgesundheitsamts und das abfalltechnische Labor des Instituts für Wasser-, Boden- und Lufthygiene wurden in das UBA eingegliedert. Darüber hinaus wurde auf die seinerzeit erwogene Gründung neuer Bundesanstalten für Immissionsschutz und Abfallwirtschaft verzichtet. Die Zusammenfassung nicht-ministerieller wissenschaftlicher Umweltschutzaufgaben in einer Bundesbehörde gelang somit nur ansatzweise. Auch nach der Schaffung des UBA wurden viele umweltrelevante Spezialbehörden auf Bundesebene weitergeführt oder neu eingerichtet. So wurde die Bundesanstalt für Vegetationskunde, Naturschutz und Landschaftspflege 1976 in die Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie und 1993 dann in das heutige Bundesamt für Naturschutz (BfN) überführt. 1989 wurde das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) als organisatorisch selbstständige wissenschaftlich-technische Bundesoberbehörde gegründet. Auch die Abteilung 6 „Sicherheit von Stoffen und Zubereitungen“ des 2002 gegründeten Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) nimmt umweltpolitisch relevante wissenschaftliche Aufgaben wahr.

Bis Mitte der 1990er-Jahre bot sich auf der Ebene der Bundesländer ein ähnliches Bild. Landesumweltämter, die in den meisten Fällen Anfang der 1970er-Jahre gegründet wurden, existierten zunächst meist neben den älteren Behörden für Gewässerschutz, Naturschutz, Geologie oder Bodenschutz weiter. Seit Mitte der 1990er-Jahre ist in den Ländern jedoch eine deutliche Tendenz zur Zusammenführung der unterschiedlichen Umweltfachbehörden in einer konsolidierten Landesumweltbehörde zu beobachten. Seit 1994 haben mit Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen immerhin acht von 13 Flächenstaaten einen solchen Schritt vollzogen. Auch Niedersachsen hatte sich 1992 zunächst für die Zusammenlegung verschiedener Ämter

zum Landesamt für Ökologie entschieden. Im Jahr 2005 hat Niedersachsen aber als bislang erstes Flächenland das Landesumweltamt aufgelöst und die Aufgaben auf den Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), die Gewerbeaufsichtsämter, das Umweltministerium, das Niedersächsische Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES), die Alfred-Toepfer-Akademie für Naturschutz und auf die kommunale Ebene verteilt. Die Stadtstaaten Berlin und Bremen haben bislang keine Landesumweltämter eingerichtet. Die Aufgaben solcher Ämter werden von der jeweiligen Senatsverwaltung und den Umweltämtern der Bezirke wahrgenommen.

118. Die in den meisten Ländern beobachtbare Konzentration der nicht-ministeriellen Umweltschutzaufgaben in einer übergreifenden Behörde entspricht dem ursprünglichen Konzept des Umweltprogramms der Bundesregierung und bringt eine Reihe von Vorteilen mit sich. Zum einen können Doppelzuständigkeiten abgebaut werden, ohne die wissenschaftlich-technischen Umweltschutzkapazitäten zu beeinträchtigen. Gleichzeitig kann der Einfluss und die Sichtbarkeit der Landesbehörden durch Zusammenlegung erhöht werden. Schließlich wird eine integrative Betrachtung von Umweltproblemen erleichtert. Eine solche Zusammenlegung der technisch-wissenschaftlichen Aufgaben im Umweltschutz ist sinnvoll. Die erstmalig in Niedersachsen praktizierte Auflösung eines Landesumweltamtes ist aufgrund seiner zentralen Funktion als „Wissensmanager“ (s. Abschn. 3.2.3) hingegen nicht zielführend.

Tabelle 2-26

Umweltministerien und Landesumweltämter in Bund und Ländern

Bund	
Ministerium	**Umweltamt**
1986 „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit“	1974 „Umweltbundesamt“ 1993 „Bundesamt für Naturschutz“ 1989 „Bundesamt für Strahlenschutz“
Baden-Württemberg	
Ministerium	**Umweltamt**
1972 „Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt“ Seit 1980 „Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Umwelt und Forsten“ Seit 1987 „Umweltministerium“ Seit 1996 „Ministerium für Umwelt und Verkehr“ Seit 2005 „Umweltministerium“	1974 „Landesanstalt für Umweltschutz“ 2006 „Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz“ (durch Zusammenlegung der Landesanstalt für Umwelt mit dem Zentrum für Umweltmessungen, Umwelterhebungen und Gerätesicherheit)
Bayern	
Ministerium	**Umweltamt**
1970 „Umweltministerium“ Seit 2003 „Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz“	1972 „Landesamt für Umwelt“ Seit 2005 „Landesamt für Umwelt“: Eingliederung von Landesamt für Wasserwirtschaft, Landesamt für Geologie und der Umweltbereiche des Landesamtes für Arbeitsschutz, Arbeitsmedizin und Sicherheitstechnik
Berlin	
Ministerium	**Umweltamt**
1971 „Senatsverwaltung für Gesundheit und Umweltschutz“ Seit 1981 „Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz“ Seit 1996 „Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie“ Seit 1999 „Senatsverwaltung für Stadtentwicklung“ (mit Abteilung und Staatssekretär für Umweltschutz) Seit 2006 „Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz“	Kein Umweltamt

noch Tabelle 2-26

Brandenburg	
Ministerium	**Umweltamt**
1990 „Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung“ Seit 1999 „Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung“ Seit 2004 „Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz“	1991 „Landesumweltamt“ 2004 Neustrukturierung des Landesumweltamts: Integration der ehemaligen Landesanstalt für Großschutzgebiete und der 6 Ämter für Immissionsschutz
Bremen	
Ministerium	**Umweltamt**
Seit 1991 „Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz“ Seit 1995 „Senator für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz“ Seit 1999 „Senator für Bau und Umwelt“ Senator für Bau, Umwelt und Verkehr	Kein Umweltamt
Hamburg	
Ministerium	**Umweltamt**
1978 „Umweltbehörde“ Seit 2004 „Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt“	„Amt für Umweltschutz“ bei der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
Hessen	
Ministerium	**Umweltamt**
1970 „Umweltministerium“ Seit 1985 „Ministerium für Umwelt und Energie“ Seit 1987 „Ministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit“ Seit 1999 „Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten“ Seit 2003 „Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz“	1971 „Hessische Landesanstalt für Umwelt“ (HLfU) Seit 2000 „Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie“ (Zusammenlegung des Hessischen Landesamtes für Bodenforschung und der Hessischen Landesanstalt für Umwelt)
Mecklenburg-Vorpommern	
Ministerium	**Umweltamt**
1990 „Umweltministerium“ 2006 „Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz“	1991 „Landesamt für Umwelt und Natur“ 1999 „Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie“ entsteht durch Zusammenführung des Landesamtes für Umwelt und Natur und des Geologischen Landesamtes
Niedersachsen	
Ministerium	**Umweltamt**
1986 „Umweltministerium“ 2001 Umweltministerium erhält Kompetenzen für Energiepolitik und Klimaschutz	1992 „Landesamt für Ökologie“ wird durch Zusammenlegung folgender Behörden gegründet: Nds. Landesamt für Wasser und Abfall, Nds. Landesamt für Immissionsschutz, Dezernat S2 „Naturschutz“ des Nds. Landesverwaltungsamtes 2005 Auflösung des Landesamtes für Ökologie

noch Tabelle 2-26

Nordrhein-Westfalen	
Ministerium	**Umweltamt**
1985 „Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft“ 1995 „Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft“ 2000 „Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz“	1994 Gründung des „Landesumweltamtes“ durch Zusammenlegung des Landesamtes für Wasser und Abfall (LWA) und der Landesanstalt für Immissionsschutz (LIS)
Rheinland-Pfalz	
Ministerium	**Umweltamt**
1971 „Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz“ 1979 „Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt“ 1985 „Ministerium für Umwelt und Gesundheit“ 1991 „Ministerium für Umwelt“ Seit 1994 „Ministerium für Umwelt und Forsten“	1974 „Landesamt für Umweltschutz“ 1984 Zusammenlegung mit Landesgewerbeaufsichtsamt zum „Landesamt für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht“ 2000 Abgabe der Dienst- und Fachaufsicht über die Gewerbeaufsichtsämter im Rahmen der Neugliederung der Mittelinstanz 2004 Zusammenlegung mit Landesamt für Wasserwirtschaft zum „Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht“ 1990 Gründung der „Landeszentrale für Umweltaufklärung“
Saarland	
Ministerium	**Umweltamt**
1985 „Ministerium für Umwelt“	„Landesamt für Umweltschutz“ 2005 „Landesamt für Umwelt und Arbeitsschutz“
Sachsen	
Ministerium	**Umweltamt**
1990 „Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung“ 1998 „Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft“	1992 „Landesamt für Umweltschutz“
Sachsen-Anhalt	
Ministerium	**Umweltamt**
„Ministerium für Raumordnung und Umwelt“ „Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt“	1992 „Landesamt für Umweltschutz“
Schleswig-Holstein	
Ministerium	**Umweltamt**
1988 „Ministerium für Natur, Umwelt und Landesentwicklung“ 2000 „Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Forsten“ 2004 „Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft“ 2005 „Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume“	1996 Gründung des „Landesamtes für Natur und Umwelt“ durch Zusammenlegung des Geologischen Landesamtes, des Landesamtes für Wasserhaushalt und Küsten, des Landesamtes für Naturschutz und Landschaftspflege, die Untersuchungsstelle für Toxikologie und die Staatliche Vogelschutzwarte

noch Tabelle 2-26

Thüringen	
Ministerium	**Umweltamt**
1990 „Umweltministerium“ 1994 „Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt“	1991 „Landesanstalt für Umwelt“ (TLU) 2001 „Landesanstalt für Umwelt und Geologie“ (TLUG) entsteht durch Zusammenlegung der beiden Landesanstalten für Umwelt und Geologie
	SRU/SG 2007/Tab. 2-26

2.4.2 Aktuelle Verwaltungsreformen in den Bundesländern

2.4.2.1 Formen der Verwaltungsreform in den Bundesländern

119. In den meisten Bundesländern – insbesondere in den großen und mittelgroßen Flächenländern, die über einen dreistufigen Verwaltungsaufbau verfügen – wurden in jüngster Zeit umfassende Verwaltungsstrukturreformen durchgeführt oder befinden sich in der Planung. Hintergrund der Reformen ist in allen Fällen die wachsende Notwendigkeit einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Zwischen den einzelnen Landesreformen sind jedoch deutliche Unterschiede festzustellen – sowohl in prozeduraler als auch in struktureller Hinsicht.

120. In prozeduraler Hinsicht kann grundsätzlich zwischen zwei Reformstrategien unterschieden werden (vgl. HESSE 2003; BAUER et al. 2006):

- *weit reichenden Strukturreformen*, bei denen die gesamte Landesverwaltung in einem Zug neu organisiert wird, und
- *inkrementalistischen Reformen*, bei denen eine Modernisierung der Verwaltungsorganisation in kleinen, zeitlich versetzten Schritten erfolgt.

Weit reichende Strukturreformen werden in der Regel von den zuständigen Innenministerien oder Staatskanzleien entworfen. Sie werden in wenigen, im Voraus geplanten Schritten umgesetzt und bieten nur begrenzte Beteiligungsmöglichkeiten für die Fachebene. Inkrementalistische Strategien setzen hingegen eher auf eine schrittweise Optimierung der Verwaltungsorganisation im Rahmen der vorhandenen Grundstrukturen. Anstatt die gesamte Landesverwaltung nach einem einzigen Organisationsprinzip umzugestalten, werden hier oft spezifische Reformkonzepte für einzelne Verwaltungszweige entwickelt. Dabei kann es beispielsweise passieren, dass Sonderbehörden in einem Politikbereich in die allgemeine Verwaltung eingegliedert werden, während sie in einem anderen Politikfeld weiter existieren. Verwaltungsreformen folgen dann nicht allgemeinen, auf die gesamte Verwaltung anzuwendenden Leitlinien, sondern versuchen stärker, maßgeschneiderte Reformkonzepte für einzelne Verwaltungszweige zu entwickeln. Dies bedeutet nicht zuletzt, dass die Fachebene einen deutlich stärkeren Einfluss auf die Reformen hat als im Falle umfassender Strukturreformen.

Ordnet man die aktuellen Verwaltungsreformen in den 16 Bundesländern nach der jeweils dominierenden Reformstrategie, so ergibt sich folgendes Bild:

Fast zwei Drittel der jüngsten Verwaltungsreformen, darunter auch diejenigen der meisten großen Flächenländer, entsprechen dem Typus der weit reichenden Strukturreform. Die meisten von ihnen sind erst in den letzten beiden Jahren beschlossen worden. Inkrementelle Reformen wurden hingegen in sechs der 16 Bundesländer umgesetzt. Mit Ausnahme von Bayern und Hessen findet sich dieser Typus der Verwaltungsreform vorrangig in kleinen und mittelgroßen Bundesländern. Die meisten inkrementellen Reformen wurden vor drei und mehr Jahren initiiert. Neben der Tatsache, dass alle Bundesländer in jüngster Zeit Reformen ihrer Landesverwaltung durchgeführt haben, verweist der tabellarische Überblick somit auf einen strategischen Wandel weg von eher inkrementellen Reformstrategien und hin zu umfassenden, zentral geplanten Strukturreformen.

121. In struktureller Hinsicht unterscheiden sich die Verwaltungsreformen der Bundesländer einerseits im Hinblick auf die angestrebte *Zahl der Verwaltungsebenen* und andererseits im Hinblick auf das gewählte *Organisationsprinzip*.

Die Zahl der Verwaltungsebenen steht in einem engen Zusammenhang mit der Größe und Einwohnerzahl eines Bundeslandes. Während große Flächenländer meist dreistufig aufgebaut sind, also zwischen der Landesregierung und der kommunalen Ebene noch über eine mittlere Verwaltungsebene verfügen (Regierungspräsidien, Bezirksregierungen, Regierungen), die einen erheblichen Teil der Vollzugsaufgaben wahrnimmt, sind kleinere Bundesländer und Stadtstaaten oft zweistufig aufgebaut. Bereits seit längerem wird der dreistufige Verwaltungsaufbau kontrovers diskutiert. Insbesondere die mittlere Verwaltungsebene der Bezirksregierungen ist dabei immer wieder infrage gestellt worden (STÖBE und BRANDEL 1996; PICKENÄCKER 2005). Mit Niedersachsen hat bisher allerdings erst ein Bundesland einen ernsthaften Versuch unternommen, die mittlere Verwaltungsebene vollständig abzuschaffen. In allen anderen Bundesländern steht vor

Tabelle 2-27

Strategien der Verwaltungsreform in den Bundesländern

Reformstrategie	
Weit reichende Strukturreform	**Inkrementalistische Reformen**
– Baden-Württemberg (2005) – Berlin (1998) – Hamburg (2006/2007) – Mecklenburg-Vorpommern (2006) – Niedersachsen (2005) – Nordrhein-Westfalen (2006) – Rheinland-Pfalz (2000) – Sachsen (2005) – Schleswig-Holstein (2006) – Thüringen (2005)	– Bayern (1996, 2005) – Brandenburg (1999, 2002, 2005) – Bremen (2005) – Hessen (2002, 2005) – Saarland (2000, 2005) – Sachsen-Anhalt (2003)
Erläuterung: Die Jahreszahlen bezeichnen das Jahr des Inkrafttretens der wichtigsten Reformschritte.	
SRU/SG 2007/Tab. 2-27	

allem die Frage nach dem unterliegenden Organisationsprinzip im Mittelpunkt der Reformen.

In Bezug auf das strukturelle Organisationsprinzip kann grundsätzlich zwischen einem horizontalen, gebietsbezogenen und einem vertikalen, funktionsbezogenen Organisationsmodell unterschieden werden (s. z. B. BENZ 2002; für den Bereich der Umweltverwaltung s. BAUER et al. 2006, S. 247 ff.; MAYNTZ et al. 1978, S. 89 ff.). Im horizontalen Organisationsmodell werden Verwaltungsaufgaben regional in Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien (in Bayern: Regierungen) gebündelt. Das vertikale Organisationsmodell setzt dagegen auch im Gesetzesvollzug auf die funktionale Differenzierung zwischen unterschiedlichen staatlichen Aufgabenfeldern. Idealtypischerweise wird in diesem Modell für jede abgrenzbare Teilaufgabe eine spezielle Sonderbehörde geschaffen (Tab. 2-28).

Tabelle 2-28

Grundmodelle der Verwaltungsorganisation

Gebietsorganisationsmodell	**Aufgabenorganisationsmodell**
– alle Aufgaben in einem Gebiet werden von einer Verwaltungseinheit erfüllt	– spezielle Organisation für jede abgrenzbare Fachaufgabe
– regionale Betrachtungsweise – Bündelung von Verwaltungsaufgaben – Einheit der Verwaltung – Universalität des Wirkungskreises	– sektorale, spartenhafte Betrachtungsweise – Einzelaufgabe entscheidend – aufgabenbezogenes Organisationsmodell
– horizontale Integration	– vertikale Integration
– Gebietskörperschaften: z. B. Kommunalverwaltung	– Sonderbehörden: z. B. Forstbehörden, Gewerbeaufsicht, Zoll
– Harmonisierung und Ausgleich sich tendenziell störender Aufgaben – suboptimale Erfüllung der Einzelaufgaben aus fachlicher Sicht	– Spezialisierung – Zentralisierung – einseitige, allein an fachlichen Aspekten orientierte, „überzogene“ Aufgabenerfüllung – suboptimale Koordination

Quelle: BAUER et al. 2006, S. 247

In ihrer frühen Studie zu den Vollzugsproblemen der Umweltpolitik haben MAYNTZ et al. (1978) bereits auf die Bedeutung dieser unterschiedlichen Organisationsprinzipien im Umweltschutz hingewiesen und gezeigt, dass Bayern am ehesten dem Modell der horizontalen, gebietsbezogenen Verwaltung entspricht, während in Nordrhein-Westfalen weitestgehend das Modell einer vertikalen, funktionsbezogenen Verwaltungsorganisation verwirklicht wurde. In den anderen Bundesländern herrschen – je nach Aufgabenbereich – unterschiedliche Mischformen dieser Organisationsprinzipien vor. Im Zuge der aktuellen Verwaltungsreformen sind die traditionellen Organisationsprinzipien in Bewegung geraten, wobei die Mehrzahl der Länder – darunter insbesondere Baden-Württemberg, aber auch das bislang funktional organisierte Nordrhein-Westfalen – eine stärker gebietsbezogene Verwaltungsorganisation anstreben. Auch in dieser Hinsicht bildet Niedersachsen eine Ausnahme, indem es zumindest im Umweltbereich eine deutliche Stärkung der Sonderbehörden (Gewerbeaufsichtsämter, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz) vorgenommen hat.

Die wichtigsten strukturellen Dimensionen der Verwaltungsreformen in den Ländern sind in Tabelle 2-29 zusammengefasst.

122. Eine dritte organisatorische Dimension der Verwaltungsreformen, die gerade im Zuge der aktuellen Reformprojekte an Bedeutung gewonnen hat, betrifft schließlich die Aufteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen sowie zwischen der öffentlichen Verwaltung und privaten Akteuren. Von besonderer Bedeutung ist hier die Kommunalisierung staatlicher Vollzugsaufgaben, das heißt die Verlagerung wesentlicher Vollzugszuständigkeiten von der obersten oder mittleren Verwaltungsebene auf die Ebene der Gemeinden und Landkreise. Eine weit reichende Kommunalisierung von Umweltschutzaufgaben ist insbesondere in Baden-Württemberg zu beobachten.

Vor dem Hintergrund der hier dargestellten analytischen Unterscheidungen wird im Folgenden ein allgemeiner Überblick über die Reformen der Umweltverwaltungen in den Bundesländern gegeben. Anschließend werden zentrale Elemente der Verwaltungsreformen hervorgehoben und einer ersten Bewertung unterzogen.

2.4.2.2 Aktuelle Reformtrends in den Bundesländern – ein Überblick

123. Bei allen Verwaltungsreformen der jüngeren Zeit spielen die Haushaltskonsolidierung und der Personalabbau eine Schlüsselrolle. Fast alle Bundesländer haben sich mittelfristig zum Teil sehr ehrgeizige Ziele für sogenannte Effizienzrenditen und den Personalabbau gesetzt (s. oben Kap. 2.3). In den meisten Bundesländern lassen sich darüber hinaus Maßnahmen zur funktionalen Bündelung beobachten: so werden aufgesplitterte und medial segmentierte Zuständigkeiten in integrierten Landesumweltämtern gebündelt (BAUER et al. 2006, S. 236). In den meisten Bundesländern findet zudem eine mehr oder minder weit reichende Kommunalisierung, das heißt eine Aufgabenverlagerung auf die Gemeinden und Landkreise statt (BAUER et al. 2006, S. 237 f.). Diesen Kommunalisierungsstrategien gingen zumeist Kommunal- und Gebietsreformen voraus, die zu größeren und leistungsfähigeren Gebietskörperschaften führen sollten. In einigen Bundesländern werden im Zuge der Kommunalisierung Landesumweltämter stark geschwächt (z. B. Schleswig-Holstein) oder sogar aufgelöst (Thüringen). Schließlich versucht ein großer Teil der Bundesländer, Sonderbehörden wie beispielsweise Staatliche Umweltämter in die allgemeine Umweltverwaltung einzugliedern.

Vor dem Hintergrund der oben eingeführten analytischen Unterscheidungen lassen sich zwei Grundformen der Verwaltungsreform in den Bundesländern identifizieren:

– eine Bündelung von Kompetenzen unter Beibehaltung der Dreistufigkeit und

– eine zweistufige Konzentration der Umweltverwaltung.

Sofern nicht anders angegeben, stützt sich die folgende Darstellung weit gehend auf das Gutachten von BAUER et al. (2006) für den SRU.

Bündelung der Kompetenzen unter Beibehaltung der Dreistufigkeit.

124. Die konzentrierte Dreistufigkeit ist das bisher favorisierte Modell der meisten Flächenstaaten, so von Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Rheinland-Pfalz. In diesen Ländern finden sich unterschiedliche Formen von

Tabelle 2-29

Typen der Verwaltungsreformen in den Bundesländern

	Dreistufiger Verwaltungsaufbau	Zweistufiger Verwaltungsaufbau
Gebietsbezogene Organisation	z. B. Bayern	–
Funktionsbezogene Organisation	z. B. Nordrhein-Westfalen vor der aktuellen Verwaltungsreform	z. B. Niedersachsen
		SRU/SG 2007/Tab. 2-29

Mittelinstanzen, die wichtige Bündelungsfunktionen übernehmen. Am meisten verbreitet ist das Modell der regional ausgerichteten Mittelinstanz. In einigen Bundesländern (Sachsen-Anhalt, Thüringen) werden die Aufgaben der mittleren Ebene auch in einem einzigen Landesverwaltungsamt gebündelt, das für das gesamte Bundesland zuständig ist. Andere Bundesländer weisen eine funktionale Differenzierung der einzelnen Standorte nach bestimmten Aufgaben auf – so etwa das Modell der Strukturdirektionen in Rheinland-Pfalz oder auch die Standorte des Landesverwaltungsamtes in Sachsen-Anhalt.

Das am weitesten verbreitete Reformmuster der dreistufigen Verwaltungen ist die Integration von Aufgaben, die bisher in Sonderverwaltungen bearbeitet worden sind, in die Regierungspräsidien. Die Regierungspräsidien und Bezirksregierungen werden gleichzeitig durch eine Aufgabenkommunalisierung entlastet. Das Modell für eine solche Bündelungs- und Dezentralisierungsstrategie ist Baden-Württemberg (s. Tz. 127, 131 ff., 151). Auch Nordrhein-Westfalen verfolgt eine solche Reformstrategie, allerdings möglicherweise nur als Zwischenschritt zu einer weiterreichenden Verschlankung der Mittelinstanzen und Aufgabenkommunalisierung.

Weit reichend sind auch die Reformen in Thüringen. Thüringen plant seine vier Staatlichen Umweltämter (SUA) aufzulösen und ihre bisherigen Aufgaben (wie etwa Schutzgebietsbetreuung, Befreiungsverfahren, naturschutzfachliche Stellungnahmen zu Planungsverfahren, Gewässer erster Ordnung und Anlagenüberwachung im Immissionsschutz) überwiegend auf die Mittelbehörde – das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) – zu verlagern. Gleichzeitig sollen auch die Landratsämter und kreisfreien Städte, Aufgaben als „Auftragsangelegenheit“ übernehmen. Außerdem soll eine mögliche Privatisierung bestimmter Aufgaben (Abwassereinleiterkontrolle und deren Analytik, Aufsicht über Stauanlagen) geprüft werden. Hierdurch erhofft man sich Synergieeffekte (durch Aufgabenverlagerung an das TLVwA) und mehr Bürgernähe durch Kommunalisierung (Thüringer Finanzministerium 2005). Bereits vor der aktuellen Verwaltungsreform waren der Aufgabenumfang und die Zuständigkeiten mehrfach geändert worden. Mitte 2003 wurden die SUA neu strukturiert, wobei fünf Dezernate mit 22 Fachbereichen zu drei Abteilungen mit zehn Referaten umorganisiert wurden. Dabei fand auch ein kontinuierlicher Personalabbau statt (BAUER et al. 2006, S. 218). In Sachsen sind ähnliche Reformen bereits im Jahr 2005 durchgeführt worden.

In der Grundtendenz hat auch die Hessische Verwaltungsstrukturreform eine ähnliche, aber moderatere Stoßrichtung gehabt. Es ging dabei um die Eingliederung von Sonderbehörden in die Regierungspräsidien, die hierdurch insgesamt gestärkt wurden. Zudem wurden Einvernehmens- und Benehmensregelungen abgebaut und Aufgaben auf die nachgeordneten Behörden oder auf neu geschaffene Landesbetriebe übertragen (z. B. Labortätigkeit oder die Umsetzung von Landschaftspflege und Agrar-Umweltprogrammen). Dennoch können die Hessischen Verwaltungsreformen als überwiegend „inkrementell“ eingeschätzt werden (BAUER et al. 2006, S. 186).

Einen eigenständigen Weg der Dreistufigkeit hat Rheinland-Pfalz beschritten: Die Bezirksregierungen wurden im Jahr 2000 zwar aufgelöst, jedoch durch stärker funktional differenzierte Direktionen ersetzt. In diese neuen Einrichtungen wurden dreißig Sonderbehörden integriert – eine Reform, die auch die Umweltverwaltung unmittelbar betrifft. Die neu gegründeten Einrichtungen nehmen teilweise Aufgaben für das gesamte Bundesland wahr und agieren fachübergreifend als obere Landesbehörden, allerdings nicht über alle Fachbereiche hinweg, sodass nicht von einer klassischen Bündelungsinstanz gesprochen werden kann. Damit ist der Verwaltungsaufbau in Rheinland-Pfalz nicht mehr durchgängig dreistufig aufgebaut; der Zuschnitt der neu gegründeten oberen Landesbehörden ist nicht mehr territorial, sondern funktional organisiert. In den beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen werden Genehmigungsverfahren gebündelt. Im Ergebnis zu einer ähnlich funktional differenzierten Struktur führten auch die Reformen in Sachsen-Anhalt von 2003. Im Unterschied zu Rheinland-Pfalz werden die einzelnen Standorte aber innerhalb einer einzigen Behörde – dem Landesverwaltungsamt – funktional differenziert.

Zweistufige Konzentration

125. Ein Umbau des Verwaltungsaufbaus von drei auf zwei Ebenen wurde bisher nur in Niedersachsen vorgenommen. Kern des niedersächsischen Modells ist die Abschaffung der Mittelinstanz und die Verlagerung ihrer Aufgaben auf Oberbehörden und neu geschaffene Sonderbehörden, auf Städte und Kreise sowie auf einen Landesbetrieb. Allerdings handelt es sich dabei zum Teil um eine „unechte“ Zweistufigkeit, da ein erheblicher Teil der Funktionen der Mittelinstanzen nicht vollständig kommunalisiert oder privatisiert werden konnte, sondern Sonderbehörden – wie dem Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) – übertragen oder bei den weiterhin bestehenden Gewerbeaufsichtsämtern angesiedelt wurden (REFFKEN 2006; s. auch Tz. 129, 133, 146, 226).

In anderen Flächenstaaten, wie Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und dem Saarland, ist das zweistufige Verwaltungsmodell dagegen bereits lange etabliert. In der Mehrzahl dieser Länder (für Brandenburg s. SEIBEL und REULEN 1996; für Schleswig-Holstein s. ANDERER et al. 1995; für Mecklenburg-Vorpommern s. BAUER et al. 2006, S. 181) wurde allerdings im Zeitverlauf deutlich, dass eine konsequente Zweistufigkeit in Flächenländern kaum durchführbar ist. So nehmen in diesen Ländern Sonderbehörden, spezialisierte Landesumweltämter oder staatliche Umweltämter wichtige Funktionen wahr, die in anderen Ländern im Aufgabenbereich der Mittelinstanzen (Bezirksregierungen und Regierungspräsidien) liegen.

Weit reichende Strukturreformen im Rahmen der zweistufigen Landesverwaltung hat unlängst Schleswig-Holstein beschlossen: Die staatlichen Umweltämter, die

Ämter für ländliche Räume, die Katasterämter, das Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit sowie das Landesamt für Natur und Umwelt, soweit es Vollzugsaufgaben wahrnimmt, sollen aufgelöst und in wesentlichen Teilen kommunalisiert werden (Deutscher Landkreistag 2006).

Die Zweistufigkeit ist zudem das typische Organisationsmodell für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg. Während Bremen im Wesentlichen Bündelungsstrategien mit anderen Verwaltungen verfolgte, hat das Bundesland Berlin bereits im Jahre 1998 eine weit reichende Bezirksreform durchgeführt. Hierdurch wurden Bezirke zusammengelegt und größere Verwaltungseinheiten geschaffen, die gleichzeitig in ihren Zuständigkeiten gestärkt wurden. Die Landesebene ist im Sinne des NSM nur noch für ministerielle und gesamtstädtische Aufgaben verantwortlich, während Vollzugsaufgaben an die Bezirke delegiert wurden. Von Bedeutung ist dabei die Preisgabe der direkten Fachaufsicht durch den Senat. Die Bezirke werden nunmehr nur noch über die Rechtsaufsicht von der Senatsverwaltung kontrolliert.

Auch Hamburg hat im Jahre 2006 mit einem insgesamt vorsichtigeren Ansatz der Aufgabenverlagerung an die Bezirke begonnen. Betroffen sind bisher vor allem Aufgaben der Bürger- und Kundenberatung, eine weitergehende Stärkung der Bezirke wird aber bereits diskutiert (Finanzbehörde – Amt für Bezirke und Verwaltungsreform 2005). Hamburg hat darüber hinaus die Strategie der horizontalen Zuständigkeitsverlagerung aus dem Umweltressort in das Baurechtsamt (Eingriffs- und Ausgleichsregelung) und die Stadtplanung (Grünflächen- und Landschaftsplanung) gewählt. Hierdurch erfolgt eine Fragmentierung und Zersplitterung der Umweltzuständigkeiten und eine Unterordnung unter andere Ressorts mit anderen strategischen Zielsetzungen.

2.4.2.3 Neuordnung der Aufgabenteilung in der Landesverwaltung

126. Die vorangegangene Darstellung hat bereits gezeigt, dass die Verwaltungsreformen in den Bundesländern sowohl in ihrer Zahl als auch ihrer Eingriffstiefe in jüngster Zeit stark zugenommen haben. Tabelle 2-37 (am Ende als Anhang) gibt einen umfassenden Überblick über die jüngeren Verwaltungsreformen in den Bundesländern seit Ende der 1990er-Jahre. Dabei werden sowohl allgemeine Reformelemente als auch konkrete Veränderungen der Struktur und Aufgabenwahrnehmung der Umweltverwaltung dargestellt. Erst in dieser komprimierten Form wird deutlich, dass sich die Umweltverwaltung der Bundesländer und damit das gesamte institutionelle Fundament des umweltrechtlichen Vollzugs der Bundesrepublik im größten Umstrukturierungsprozess ihrer Geschichte befindet. Gleichzeitig verweist der Überblick auch auf länderübergreifende Trends dieser Umstrukturierung. Diese betreffen insbesondere drei Aspekte der Verwaltungsstruktur: 1) die Aufgabenteilung zwischen allgemeiner Verwaltung und Sonderbehörden, 2) die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der Landesverwaltung und 3) das Ausmaß der staatlichen Aufgabenwahrnehmung im Umweltschutz.

Aufgabenteilung zwischen allgemeiner Verwaltung und Sonderbehörden

127. In vielen Bundesländern sind Umweltschutzaufgaben nicht nur in der allgemeinen Verwaltung, sondern häufig auch in Sonderbehörden angesiedelt. Beispiele hierfür sind Landesumweltämter, Staatliche Umweltämter oder Gewerbeaufsichtsämter. Unterschiede zwischen den Bundesländern betreffen vor allem das Ausmaß, in dem Umweltaufgaben außerhalb der allgemeinen Verwaltung angesiedelt sind. Seit Mitte der 1990er-Jahre sind diese Sonderbehörden verstärkt in die Kritik geraten. Doppelstrukturen von allgemeiner und besonderer Verwaltung, so die Hauptkritikpunkte, seien ineffizient, intransparent und würden den Verwaltungsaufwand von Unternehmen erhöhen. Die meisten der aktuellen Verwaltungsreformen in den Bundesländern enthalten daher den Versuch, die Zahl der Sonderbehörden (nicht nur im Umweltschutz) zu verringern und ihre Aufgaben in die allgemeine Verwaltung zu überführen. Am deutlichsten wird dies in Nordrhein-Westfalen und in Baden-Württemberg, wo bisher ein Großteil der Umweltschutzaufgaben in eigenständigen Behörden (Staatliche Umweltämter in Nordrhein-Westfalen, Gewerbeaufsichtsämter, Gewässerdirektionen und Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege in Baden-Württemberg) angesiedelt waren. Während die Aufgaben und das Personal der Sonderbehörden in Baden-Württemberg direkt auf die Regierungspräsidien, Städte und Kreise aufgeteilt wurden, hat Nordrhein-Westfalen die Staatlichen Umweltämter zunächst vollständig als Außenstellen in die Bezirksregierungen eingegliedert. Erst in einem zweiten Reformschritt soll eine Aufgabenkritik und darauf aufbauend eine Aufteilung der Aufgaben auf die mittlere und untere Verwaltungsebene erfolgen. Weitere Beispiele für eine deutliche Verringerung der Zahl der Sonderbehörden sind Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen.

128. Die bisherigen Erfahrungen mit der Eingliederung von Sonderbehörden in die allgemeine Umweltverwaltung sind unterschiedlich. Während die Integration der Sonderbehörden in die Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien überwiegend positive Bündelungseffekte mit sich gebracht hat, muss die Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene (Kommunalisierung) kritischer betrachtet werden. Die mit einer Kommunalisierung von Aufgaben verbundenen Probleme werden im nächsten Abschnitt gesondert behandelt. Eine dritte Form der Eingliederung von Sonderbehörden betrifft die Auflösung von Landesumweltämtern, die als oberste technisch-wissenschaftliche Landesbehörden vor allem wissenschaftliche und beratende Funktionen wahrnehmen. Ein solcher Schritt ist bisher nur in Niedersachsen vollzogen worden. Dabei zeigt sich schon jetzt, dass die spezifischen Aufgaben des Landesamtes für Ökologie weder verzichtbar sind noch von anderen Behörden einfach übernommen werden können.

Die positivsten Auswirkungen gehen somit von der Eingliederung von zuvor eigenständigen Vollzugsbehörden in die allgemeine Mittelinstanz aus. In Baden-Württemberg etwa brachte die Konzentration eines wichtigen Teiles der Aufgaben der früheren Gewerbeaufsichtsämter, Gewässerdirektionen und Naturschutzstellen in den Regierungspräsidien eine Bündelung von Fachaufgaben, eine bessere Koordinierung der verschiedenen Fachbereiche und einen wirksameren Ausgleich der unterschiedlichen Fachinteressen mit sich. Gespräche mit Mitarbeitern der baden-württembergischen Umweltverwaltung deuten darauf hin, dass dies schon jetzt zu einer Beschleunigung von Entscheidungen geführt hat. Insgesamt wird erwartet, dass die Synergieeffekte der Bündelung auf Ebene der Regierungspräsidien überwiegen, obwohl die Eingliederung einer Vielzahl von Sonderbehörden nicht nur im Umweltbereich die Regierungspräsidien stark vergrößert hat (das Regierungspräsidium Stuttgart umfasst nach der Reform rund 3 000 Mitarbeiter) und interne Abläufe dadurch möglicherweise auch erschwert werden können (BAUER et al. 2006).

129. Einen dem überwiegenden Teil der Landesverwaltungsreformen entgegengesetzten Weg geht interessanterweise das Land Niedersachsen. Durch die in Niedersachsen prioritär umgesetzte Abschaffung der Bezirksregierungen wurde es notwendig, bestehende Sonderbehörden beizubehalten oder sogar neue zu schaffen. So zwangen Proteste der Industrie gegen eine Verlagerung der Anlagengenehmigung und -überwachung auf die kommunale Ebene die Regierung dazu, die zehn Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter entgegen ursprünglichen Plänen beizubehalten. Statt aufgelöst zu werden, wurden den Gewerbeaufsichtsämtern sogar zusätzliche Aufgaben wie insbesondere die Erstellung von Luftreinhalteplänen übertragen. Darüber hinaus wurde mit dem Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz eine neue Großbehörde geschaffen, die große Teile der Aufgaben und des Personals der früheren Bezirksregierungen übernahm. Erste Untersuchungen der Auswirkungen der niedersächsischen Verwaltungsreform zeigen, dass die Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung durch den im Vergleich zu allen anderen Bundesländern radikalen Umbau der Verwaltungsorganisation gefährdet wird (BAUER et al. 2006, Kap. Niedersachsen; BOGUMIL und KOTTMANN 2006; REFFKEN 2006).

Die in vielen Bundesländern in der einen oder anderen Form vorgenommene Bündelung der technisch-wissenschaftlichen Kapazitäten verschiedener Landesämter in einem umfassenden Landesumweltamt ist – wie in Abschnitt 2.4.1 bereits dargelegt – weit gehend positiv zu bewerten.

Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der Landesverwaltung

130. Eine zweite länderübergreifende Grundtendenz der Verwaltungsreformen liegt in der systematischen Verlagerung von Aufgaben auf die jeweils nächstuntere Ebene. In dreistufigen Flächenländern betrifft dies besonders die Abgabe von Aufgaben der Mittelinstanzen oder Sonderbehörden (Staatliche Umweltämter, Gewerbeaufsichtsämter, Landesumweltämter etc.) an die Städte und Kreise. Auch in vielen der zweistufig aufgebauten Flächenländer wird ein nicht unerheblicher Teil der Aufgaben staatlicher Sonderbehörden an die Kreise abgegeben. In den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin schließlich werden Teile der bisher vom Senat wahrgenommenen Aufgaben den Bezirken übertragen. Mit Ausnahme Bayerns ist somit in den meisten Bundesländern eine deutliche programmatische wie personelle Aufwertung der Städte und Kreise zu beobachten. Um eine Überlastung der Kreise zu verhindern, sind einige Bundesländer inzwischen dazu übergegangen, einzelne Aufgaben von den Kreisen auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu verlagern (z. B. in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt).

Programmatischer Kern dieser Herabzonung von Aufgaben und Personal ist die sogenannte Kommunalisierung, das heißt die Übertragung von Aufgaben, die zuvor von Bezirksregierungen oder staatlichen Sonderbehörden wahrgenommen wurden, auf die Städte und Kreise. Die Kommunalisierung ist ein zentrales Element aller jüngeren Verwaltungsreformen in den Bundesländern. Unterschiede zwischen den Ländern bestehen vor allem im Ausmaß der angestrebten Kommunalisierung. Vorreiter einer weit reichenden Kommunalisierung ist bisher Baden-Württemberg. Im Bereich des Immissionsschutzes wurden dort rund zwei Drittel der Personalstellen der aufgelösten Sonderbehörden in die Städte und Kreise verlagert. Im Gewässerschutz ging rund ein Drittel des Personals an die Gemeinden (BAUER et al. 2006).

131. Die durch die Kommunalisierung erfolgte Neuverteilung der administrativen Zuständigkeiten wirkt sich in vielerlei Hinsicht auf die Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung aus. Hierzu gehören insbesondere die Fragmentierung und suboptimale Nutzung von Sachverstand und Expertenwissen, eine verstärkte Einflussnahme fachfremder Interessen auf das Verwaltungshandeln und nicht zuletzt auch eine deutliche Verringerung des für den Umweltschutz zur Verfügung stehenden Verwaltungspersonals.

Die Zersplitterung des zuvor in den staatlichen Sonderbehörden oder den Bezirksregierungen bzw. Regierungspräsidien vorgehaltenen Fachwissens im Zuge der Kommunalisierung kann am Beispiel des Immissionsschutzes in Baden-Württemberg veranschaulicht werden. Im Zuge der 2005 in Kraft getretenen Verwaltungsreform wurden die zuvor in neun regionalen Gewerbeaufsichtsämtern angesiedelten Mitarbeiter auf nunmehr 44 Städte und Kreise verteilt. War ein Mitarbeiter im Gewerbeaufsichtsamt im Durchschnitt für zwei Branchen zuständig und entsprechend spezialisiert, so muss er auf Kreisebene durchschnittlich zehn verschiedene Branchen betreuen. Dass eine solche organisatorische Veränderung nicht ohne negative Auswirkungen auf die Tiefe des in den Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden vorgehaltenen Fachwissens bleiben kann, ist offensichtlich (BAUER et al. 2006, S. 22). Zwar bietet sich den Kreisen in besonders wissensintensiven Fällen die Möglichkeit einer kreisübergrei-

fenden Spezialisierung (WAIS 2004, S. 317); eine umfassende Arbeitsteilung zwischen den Kreisen würde jedoch mit Sicherheit deren Koordinationsfähigkeit übersteigen.

Verstärkt wurde diese Aufsplitterung von Expertenwissen in Baden-Württemberg dadurch, dass die Umsetzung des Personals im Zuge der Auflösung der Sonderbehörden nicht nur nach fachlichen Gesichtspunkten erfolgte, sondern in der Regel den persönlichen Standortwünschen der betroffenen Mitarbeiter stattgegeben wurde. Experten für bestimmte Fachgebiete wurden somit nicht notwendigerweise dort eingesetzt, wo ihr Wissen am dringendsten gebraucht wird. Das Ergebnis ist eine suboptimale Allokation des Sachverstandes in der neuen Behördenstruktur, die sich über alle Umweltschutzbereiche erstreckt (BAUER et al. 2006, S. 22).

132. Eine weitere negative Auswirkung der Kommunalisierung von Aufgaben liegt in der stärkeren Einflussnahme fachfremder Interessen auf das Verwaltungshandeln der Umweltbehörden. Während sowohl die Bezirksregierungen als auch Umweltfachbehörden, wie etwa die Staatlichen Umweltämter, ihre Arbeit vorrangig an fachlichen Gesichtspunkten ausrichten konnten, kommt es auf der kommunalen Ebene häufiger zu Zielkonflikten zwischen dem ordnungsgemäßen Vollzug von Umweltschutzgesetzen und lokalen wirtschaftlichen Standortinteressen. Verstärkt wird dies dadurch, dass die kommunale Umweltverwaltung – im Gegensatz zu den staatlichen Umweltämtern oder den entsprechenden Dezernaten in den Bezirksregierungen – einem direkt oder indirekt gewählten Beamten unterstehen. Interviews mit Mitarbeitern der Umweltverwaltung in Baden-Württemberg deuten darauf hin, dass diese strukturelle Veränderung auf der kommunalen Ebene tatsächlich eine leichte Zunahme der Konflikte zwischen Umweltschutzbelangen und der Wirtschaftsförderung mit sich gebracht hat. Während in den relativ autonomen Staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern kaum versucht wurde, von außen auf deren Entscheidungen politischen Einfluss zu nehmen, werden solche Versuche politisch motivierter Einflussnahme auf Kreisebene deutlich häufiger wahrgenommen.

133. Schließlich ist die Kommunalisierung von Aufgaben auch mit einem Abbau von Personalstellen verbunden. Dies liegt zum einen an den allgemeinen Einsparzielen, die in den meisten Fällen der Ausgangspunkt der jüngsten Verwaltungsreformen waren. So legt die Baden-Württembergische Effizienzrendite fest, dass bis zum Jahr 2011 20 % der finanziellen Aufwendungen für die von den aufgelösten Sonderbehörden wahrgenommenen Aufgaben eingespart werden müssen. Auch wenn ein Teil der Effizienzrendite durch den Wegfall der internen Verwaltung der aufgelösten Sonderbehörden realisiert werden kann, ist ein Stellenabbau auf der kommunalen Ebene, die einen Großteil des Personals und der Aufgaben übernommen hat, unvermeidlich. Auch in Bayern muss die Umweltverwaltung auf allen Ebenen den Personalbestand bis 2019 um 20 bis 25 % verringern. Mecklenburg-Vorpommern hat sich zum Ziel gesetzt, mittelfristig 5 000 Personalstellen in den Kommunen zu streichen. Ähnliche Vorgaben existieren auch in den meisten anderen Bundesländern. Auch wenn es im Zuge der Verwaltungsreformen gelingen sollte, Effizienzsteigerungen vorzunehmen, wird der beabsichtigte Personalabbau vor dem Hintergrund einer ständig wachsenden Aufgabenlast (vgl. Kap. 1) die wirksame Wahrnehmung von Umweltschutzaufgaben beeinträchtigen.

Neben dem geplanten Stellenabbau führt die Kommunalisierung von Aufgaben aber möglicherweise auch zu ungeplanten Personaleinbußen. Der Grund hierfür ist, dass die Kreise in unterschiedlichem Maße selbst darüber entscheiden können, wo und für welche Aufgaben sie die ihnen zugewiesenen Stellen einsetzen möchten. So enthält das baden-württembergische Verwaltungsstruktur-Reformgesetz keine konkreten Vorgaben, wie und mit welchen Aufgaben das neue Personal in die Landratsämter integriert werden soll. Die Landräte sind alleine für die organisatorische und personelle Ausgestaltung ihrer neuen Behörden verantwortlich. Eine Verwendung des kommunalisierten Personals für umweltferne Verwaltungsaufgaben ist also durchaus möglich (BOGUMIL und EBINGER 2005, S. 42). Niedersachsen geht in dieser Hinsicht noch einen Schritt weiter, indem es den Kreisen lediglich die finanziellen Mittel für die Erledigung der kommunalisierten Aufgaben zuweist. Das Personal hingegen verbleibt auf der Landesebene. Die Landkreise erhalten dann für die von ihnen übernommenen Aufgaben eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 78 500 Euro pro übertragener Personalstelle. Konkrete Vorgaben für die Verwendung der zugewiesenen Mittel bestehen nicht und eine Offenlegung oder Kontrolle der für den Umweltschutz aufgewendeten Ressourcen ist weder möglich noch beabsichtigt. Angesichts der angespannten Haushaltslage der meisten deutschen Städte und Gemeinden ist es sicherlich nicht ausgeschlossen, dass die für den Umweltschutz bestimmten Mittel zumindest teilweise in andere kommunale Tätigkeitsfelder fließen. In Niedersachsen gibt es hierfür schon jetzt erste Anzeichen. So müssen Kommunen, die sich im Haushaltssicherungsverfahren befinden, zwar ihre gesetzlich zugewiesenen Aufgaben erfüllen, gleichzeitig ist ihnen jedoch – trotz der entsprechenden, jedoch nicht zweckgebundenen Landeszuweisungen – die Neueinstellung von Personal verwehrt. Erste Untersuchungen zeigen dann auch, dass die Zahl der Neueinstellungen in den niedersächsischen Kreisämtern bisher sehr gering ist. Der Wegfall der Kontroll- und Widerspruchsinstanz der Bezirksregierungen und die neue Politik der „Vertrauensaufsicht“ von Seiten des Umweltministeriums kommen denjenigen Gemeinden und Kreisen, die die neuen Mittel zumindest teilweise zur Sanierung ihrer Haushalte verwenden wollen, sehr entgegen (BAUER et al. 2006, S. 77).

Ausmaß der staatlichen Aufgabenwahrnehmung im Umweltschutz

134. Ein zentrales Element der aktuellen Staats- und Verwaltungsdebatte ist die Frage, welche Aufgaben der Staat wahrnehmen muss und welche nicht. Es ist daher wenig überraschend, dass diese Frage auch im Zuge der aktuellen Verwaltungsreformen in den Bundesländern gestellt wird. Kaum ein Reformkonzept verzichtet auf den

Hinweis, dass alle von der Landesverwaltung wahrgenommenen Aufgaben darauf geprüft werden müssen, ob sie an Private übertragen oder völlig aufgegeben werden können. Hintergrund ist die Vermutung, dass Verwaltungen im Laufe der Zeit eine Vielzahl von Tätigkeiten übernommen haben, die entweder nicht ihrem gesetzlich definierten Handlungsauftrag entsprechen und daher verzichtbar sind oder aber von Privaten besser oder zumindest kostengünstiger erledigt werden können.

Im Verlauf des Reformprozesses stellt sich allerdings oft heraus, dass der Staat im Umweltbereich – anders als zum Beispiel in den Bereichen der Landwirtschaft oder der Wirtschaftsförderung – nur sehr selten verzichtbare Leistungen erbringt und dass auch einer Privatisierung staatlicher Umweltschutzleistungen enge Grenzen gesetzt sind. Nur so ist es jedenfalls zu verstehen, dass im Zuge der Landesreformen bislang nur ein sehr geringer Anteil der staatlichen Umweltschutzleistungen aufgegeben oder an Private übertragen wurde. Vielfach beschränken sich die im Zuge der Verwaltungsreformen identifizierten verzichtbaren Aufgaben auf fachfremde Leistungen, wie etwa den Betrieb einer Werkstatt für den Behördenfuhrpark. Hinzu kommen Aufgaben außerhalb des eigentlichen Kernbereichs des Umweltschutzes, wie beispielsweise die Pflege und Unterhaltung der staatlichen Wälder. Die sich hier bietenden Privatisierungsmöglichkeiten werden von den Bundesländern zumeist nicht genutzt. Die Aufgaben werden stattdessen einem Landesbetrieb übertragen (z. B. Saarland, Sachsen-Anhalt). Privatisierungen im engeren Umweltschutzbereich finden sich bisher vor allem im Bereich der Laborleistungen. Grundsätzlich zeigen die bisherigen Reformaktivitäten, dass weder die Privatisierung noch der gezielte Abbau verzichtbarer Aufgaben in nennenswertem Maße zur Entlastung der Umweltverwaltung beitragen kann.

Stattdessen deuten erste Untersuchungen der aktuellen Verwaltungsreformen in den Bundesländern darauf hin, dass der Aufgabenabbau vor allem unkoordiniert und zufällig erfolgt. Dieser „kalte“ Aufgabenabbau ist nicht das Ergebnis einer fachlichen Aufgabenkritik, sondern resultiert aus den oben beschriebenen Defiziten einer weit reichenden Kommunalisierung von Aufgaben verbunden mit einer – teils geplanten, teils auch ungeplanten – kontinuierlichen Verringerung der Personalstellen im Umweltschutz. Seine unterliegende Logik ist die einer natürlichen Prioritätensetzung. Angesichts knapper Verwaltungsressourcen erfolgt eine automatische Konzentration auf diejenigen Aufgaben, die die jeweilige Behörde als unverzichtbar erachtet, während andere Aufgaben nicht mehr oder nur noch unzureichend erfüllt werden.

2.4.3 Bund-Länder-Kooperation im Verwaltungsföderalismus

Die Ausgestaltung der Vollzugskompetenzen in der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands

135. Die föderale Struktur der verfassungsrechtlichen Ordnung Deutschlands weist dem Bund und den Ländern Staatsqualität zu (Artikel 20 Abs. 1, Artikel 28 Abs. 1 Grundgesetz (GG)). Bei der Verteilung der Zuständigkeiten für die öffentlichen Aufgaben unterscheidet die Verfassung zwischen den verschiedenen Staatsfunktionen: Während die Gesetzgebungskompetenzen auch im Umweltrecht zu einem erheblichen Teil beim Bund liegen (zu den Verschiebungen der Gesetzgebungszuständigkeiten infolge der Föderalismusreform: SRU 2006), ist die Zuständigkeit für den Vollzug der Gesetze ganz überwiegend den Ländern zugewiesen (BLÜMEL 1999, S. 857; OSSENBÜHL 1989; DITTMANN in: SACHS 2003, Artikel 83 Rn. 2). Ihnen obliegt neben der Umsetzung landesrechtlicher Regelungen auch der Vollzug des Bundesrechts. Dieser Vollzug erfolgt gemäß Artikel 83 Abs. 1 GG grundsätzlich als eigene Angelegenheit der Länder, womit ihnen im Rahmen der jeweiligen gesetzlichen Regelungen Gestaltungsspielräume zuerkannt werden (HERMES in: DREIER 2000, Artikel 83 Rn. 18; DITTMANN in: SACHS 2003, Artikel 83 Rn. 9). Auch die Entscheidung, welche Behörde mit der Umsetzung des Bundesrechts betraut wird und welches Verfahren sie dabei anzuwenden hat, fällt verfassungsrechtlich prinzipiell in den Zuständigkeitsbereich der Länder (Artikel 84 Abs. 1 GG). Kennzeichnend für die bundesstaatliche Ordnung Deutschlands ist damit ein „Verwaltungsföderalismus“ (FÄRBER 2001; GROß 2006, Rn. 39), in dem sich der Bund zum Vollzug seiner Gesetze weit gehend der Länderverwaltungen bedient und auf die Einrichtung von Behörden auf Bundesebene grundsätzlich verzichtet.

136. Im Hinblick auf die eigenverantwortliche Umsetzung des Bundesrechts durch die Länder stellte sich bereits frühzeitig die Frage, wie der einheitliche Vollzug bundesrechtlicher Regelungen über die Ländergrenzen hinweg zu gewährleisten sei. Das Ziel, eine kohärente Umsetzung des Bundesrechts sicherzustellen, findet seine Ursache dabei nicht nur in den praktischen Bedürfnissen der Länder nach einer Abstimmung und Zusammenarbeit. Entsprechende Koordinierungsmaßnahmen zur einheitlichen Umsetzung des Bundesrechts können auch rechtlich geboten sein, um dem aus Artikel 20 Abs. 1 GG abzuleitenden Gebot der Bundestreue oder grundrechtlichen Gewährleistungen wie insbesondere dem Gleichheitsgebot des Artikel 3 GG zu entsprechen (LERCHE in: MAUNZ und DÜRIG 2006b, Art. 83 Rn. 27; BAUER 1992, S. 349 f.). Um das Bedürfnis und Erfordernis einer länderübergreifenden Zusammenarbeit zu befriedigen, wurden daher Länder-Koordinierungsgremien unter Beteiligung des Bundes eingerichtet. Sie werden verschiedentlich als Bestandteil der sogenannten dritten Ebene im Bundesstaat angesehen, da sie das herkömmliche Bild eines zweistufigen Staatsaufbaus mit Bund und Ländern relativieren (HERZOG in: MAUNZ und DÜRIG 2006a, Artikel 20 Abschn. IV Rn. 156 ff.; OSSENBÜHL 1989). In die Kategorie dieser primär horizontalen Koordinierung fallen auch die Fachministerkonferenzen der Länder samt ihrer Unterorgane sowie sonstigen Fachgremien. Waren derartige Kooperationsformen aufgrund ihrer fehlenden verfassungsrechtlichen Absicherung sowie ihrer eingeschränkten Legitimation und Kontrolle durch die Landesparlamente zunächst der Kritik ausgesetzt, setzte sich letztlich zu Recht die Erkenntnis durch, dass ein bundesstaatliches System ohne derartige – zudem mit ihren

Beschlussfassungen keine rechtliche Bindungswirkung erzeugenden – Koordinierungsgremien nicht hinreichend funktionsfähig ist (SOMMERMANN in: MANGOLDT et al. 2000, Artikel 20 Rn. 78 m. w. N.; zur Verfassungsmäßigkeit von Bund-Länder-Koordinierungsgremien insbesondere KLATT 1987, S. 194 ff.).

Bedeutung, Funktion und institutionelle Reform der Umweltministerkonferenz und der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften

137. Im Bereich des Umweltschutzes erfolgt die Bund-Länder-Kooperation hauptsächlich über die 1973 eingerichtete Umweltministerkonferenz (UMK). Ein wesentlicher Arbeitsschwerpunkt der UMK liegt nach ihrer Geschäftsordnung (GO UMK) in der Vorbereitung eines einheitlichen Vollzuges der umweltrechtlichen Regelungen des Bundes insbesondere durch inhaltsgleiche Vorgaben der Länder. Diese Aufgabe ist nach der Geschäftsordnung der UMK ihrem Unterbau in Form von Bund-Länder-Arbeitsgremien, insbesondere Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften und deren Ausschüssen zugewiesen (GO UMK, Artikel 11). Die Arbeitsgremien sind nach der Geschäftsordnung konsequenterweise als „Institutionen der Zusammenarbeit der Fachverwaltungen von Bund und Ländern", also als administratives Netzwerk, konzipiert. Einzelne Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften wurden dabei bereits Jahre vor der UMK eingerichtet, so die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) im Jahre 1956, die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) im Jahre 1963 oder die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) im Jahre 1964 (65. UMK, Übersicht über die Bund-Länder-Gremien mit Umweltschutzaufgaben, April 2005). In Vollzugsfragen konnten die Arbeitsgemeinschaften ohne Mandat durch die UMK tätig werden. Ein Tätigkeitsschwerpunkt dieser Gremien und ihrer Unterorgane liegt in der Erarbeitung einheitlicher Maßstäbe für den Verwaltungsvollzug insbesondere in Form von Entwürfen für Verwaltungsvorschriften („Vollzugshilfen", „Richtlinien" oder „Erlasse"). Die Arbeiten der Gremien gehen aber auch über Verwaltungsvorschriften als „Innenrecht" hinaus und beziehen sich auf exekutivische Normsetzungsprozesse, die durch die Erstellung von Musterrechtsverordnungen vorbereitet und unterstützt werden. Sofern die Empfehlungen von den Länderverwaltungen übernommen werden, bewirken sie eine Vereinheitlichung des Vollzuges insbesondere dort, wo sich gesetzliche Regelungen aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe als interpretationsbedürftig erweisen oder eine Ermessenausübung von Seiten der Vollzugsbehörden erfordern.

Die Unterorgane der UMK bilden darüber hinaus eine Plattform für einen Transfer vollzugsrelevanter Informationen und Daten. Ein Informations- und Erfahrungsaustausch innerhalb der Fachgremien über Probleme, die in der Praxis bei der Umsetzung von Normen aufgetreten sind, und über Lösungen, die ihrer Bewältigung dienen, fördert länderübergreifende Lernprozesse. Er fungiert auch als eine Art „Frühwarnsystem" für Fehlentwicklungen, die im Vollzug der Länder hervorgetreten sind. Bedürfen sie einer politischen bzw. regulativen Korrektur, können entsprechende Empfehlungen über die UMK in den politischen Raum transportiert werden. Die Fachgremien spielen also eine wichtige Rolle im Prozess des Informationstransfers und der Meinungsbildung von der fachlichen hin zur politischen Ebene. Sie können zu einer Vorabverständigung über politische oder regulative Initiativen der Länder auf Bundesebene, insbesondere zu Gesetzesinitiativen über den Bundesrat (Artikel 76 Abs. 1 GG) beitragen. Nicht zuletzt sind die Arbeitsgemeinschaften regelmäßig auch aktiv geworden, um auf der Basis der Vollzugserfahrungen ihrer Mitglieder frühzeitig Stellung zu bundes- oder europapolitischen Gesetzgebungsvorhaben zu nehmen.

Eine gegenseitige Unterstützung und – soweit möglich – ein arbeitsteiliges Zusammenwirken in Vorbereitung auf und in Durchführung von Vollzugsaufgaben senkt die Kosten des Normenvollzuges. Das Themenspektrum der Kooperationsgremien ist nicht zuletzt aufgrund dieser Kooperationsvorteile nicht nur auf Materien beschränkt, in denen der Bund über Regelungskompetenzen verfügt, sondern umfasst vielfach auch die Zuständigkeitsbereiche der Länder.

138. Auf der politischen Ebene der Umweltministerkonferenz besteht die Chance, das Gewicht umweltpolitischer Anliegen im deutschen Föderalismus zu stärken (MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET 1996). Während Gesetzesinitiativen über den Bundesrat eine vorherige Abstimmung mit anderen Länderministerien voraussetzen, gilt dies für die Ebene der UMK nicht. Dies bietet eine gemeinsame Artikulationsmöglichkeit für die Umweltpolitik auf Bundes- und Länderebene. Bundesrat und UMK arbeiten hierbei strikt komplementär: Tagesordnungspunkte, die sich auch im Bundesratsverfahren befinden, werden von der Tagesordnung der UMK abgesetzt. Im Rahmen der UMK dienen insbesondere die regelmäßigen „Kamingespräche" der Umweltminister der informellen Allianzbildung und gemeinsamen Positionierung. Die Voten der Umweltpolitiker von Bund und Ländern können damit ein gewisses politisches Gewicht gegenüber den Forderungen anderer Ressorts bilden. Dieser Bedeutungsgewinn für die Umweltpolitik erfordert allerdings einen Bund-Länder-Konsens: Beschlüsse der UMK setzen Einstimmigkeit der Landesminister und des Bundes (GO UMK, Artikel 6.1) voraus. Das Einstimmigkeitsprinzip setzt der Handlungsfähigkeit der UMK bei politisch kontroversen Themen enge Grenzen. Beschlüsse zu derartigen Thematiken können schnell am Veto eines Umweltministers scheitern. In diesem Sinne ist die UMK der kooperative Gegenpol zur von der Parteienkonkurrenz überlagerten Bund-Länder-Verflechtung im Gesetzgebungsprozess (BENZ 2005).

139. Am 17. Juni 2004 hat die Ministerpräsidentenkonferenz einen Beschluss zur „Modernisierung der Länderzusammenarbeit" gefasst, in dem die Fachministerkonferenzen beauftragt wurden, die Gremien und Arbeitsgruppen der Ministerkonferenzen auf das „unbedingt Notwendige" zu begrenzen (Senatskanzlei Berlin 2005). Die UMK ist diesem Auftrag in den Jahren 2004

und 2005 gefolgt. Auf der 63. und der 65. UMK wurden folgende wichtige Veränderungen beschlossen:

– Die Anzahl der Arbeitsgremien auf der ersten Arbeitsebene (Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften) wurde von zwölf auf acht reduziert. Aufgelöst oder in andere Strukturen integriert wurden diejenigen Arbeitsgremien, die für die Integration von Umweltschutzerfordernissen in andere Sektoren zuständig sind.

– Die zweite Arbeitsebene (Ausschüsse oder Arbeitskreise) wurde insgesamt gestrafft und von 61 auf 21 Ausschüsse reduziert (36. Amtschefkonferenz (ACK) vom 2./3. November 2005).

– Die dritte Arbeitsebene der Bund-Länder-Arbeitsgremien wird generell aufgelöst (Ad-hoc-Ausschüsse), in begründeten Ausnahmefällen können zeitlich begrenzte Ad-hoc-Ausschüsse eingerichtet werden.

– Die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften werden von der UMK/ACK grundsätzlich beauftragt; Ad-hoc-Arbeitsgruppen werden ausschließlich im Auftrag der UMK tätig.

– Mitglieder der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften sind Abteilungsleiter und nicht mehr, wie früher auch üblich, die fachlich tiefer involvierten Referatsleiter.

– Die Vorsitzenden der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften sowie Vertreter des Bundesrates, der Gesundheitsministerkonferenz (GMK) und des SRU können nicht mehr als ständige Gäste, sondern nur noch auf gesonderte Einladung des Vorsitzlandes zur UMK/ACK teilnehmen.

Bewertung der Reform der UMK

140. Die durchgeführten Reformen zielen nicht nur auf die Straffung und Verschlankung von Gremien und Verfahren. Unübersehbar ist vielmehr die Zentralisierung und die stärkere Kontrolle der Gremien durch die politische Leitungsebene. Durch die strenge Mandatierungsvoraussetzung auf der Basis des Einstimmigkeitsprinzips und die politische Zusammensetzung der ersten Arbeitsebene unterhalb der UMK wird eine Steuerung der Unterorgane durch die politische Führung der Bundesländer erleichtert und der Raum für einen fachlichen Austausch losgelöst vom politischen Tagesgeschäft beschnitten bzw. zur Disposition der politischen Ebene gestellt. Hiermit wird die Balance zwischen der unbestreitbar legitimen und wünschenswerten politischen Führung und der Fachebene verschoben. Problematisch sind hierbei nicht die verstärkte politische Steuerung der Arbeitsebenen der UMK, sondern die gewachsenen Hürden für die Fachebene, Probleme von unten nach oben auf Basis gemeinsamer fachlicher Einschätzungen oder aufgrund von Praxiserfahrungen zu artikulieren und eine adäquate Informationsbasis für die politische Entscheidungsebene vorzubereiten. Damit verzichtet die UMK auch teilweise auf ein wichtiges Frühwarn- und Signalinstrument.

141. Aus verschiedenen Länderarbeitsgemeinschaften wird berichtet, dass nunmehr alle Veröffentlichungen, so auch Zwischenergebnisse von Arbeiten, Anhörungen und Protokollen, von der UMK/ACK einstimmig genehmigt werden müssen. Der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) ist es über Jahre nicht gelungen, eigene Arbeitsergebnisse zur Eingriffsregelung zu publizieren, da zwei Bundesländer der Publikation widersprochen hatten (Gespräch Geschäftsstelle LANA vom 11. April 2006). Die LANA weicht solchen Hürden nun durch inhaltsärmere Informationsbeschlüsse aus, die nur noch intern in den Landesverwaltungen verteilt werden. Die politische Behinderung von Arbeiten an der Normkonkretisierung wird auch aus anderen Arbeitskreisen berichtet. So wird aus den Kreisen des LAI berichtet, dass das Mandatierungsprinzip zu einer strengeren Auslese von Vorhaben geführt habe (SRU-Fachgespräch Immissionsschutz, 23. Februar 2006). Bedauert wurde in den Gesprächen die Unterordnung fachlicher Argumente unter politische Opportunitätsüberlegungen, auch dort wo diese, zum Beispiel bei der Bestimmung des Standes der Technik, keine Rolle spielen sollten.

Hiermit ist nach Einschätzung von Verwaltungsbeamten, die in den Gremien der UMK tätig sind oder waren, ein Bedeutungsverlust der Fachgremien verbunden. So wird von der Tendenz berichtet, die Empfehlungen, die am Ende der Arbeitsprozesse der Fachgremien stehen, in den Ländern nicht mehr zu übernehmen, sondern lediglich als „Erkenntnisquelle" für die Erarbeitung eigener Länderlösungen heranzuziehen. Diese Vorgehensweise stellt nicht nur den Nutzen der Arbeitsergebnisse der Fachgremien infrage, sie führt auch zu Belastungen und erhöhten Kosten des Ländervollzugs, die über die Bund-Länder-Kooperation eigentlich vermieden werden sollten.

142. Die Abhängigkeit der Arbeitsgemeinschaften und Arbeitskreise von einer Mandatierung ist ferner geeignet, ihren fachlichen Einfluss auch außerhalb der Strukturen der UMK zu reduzieren. So kam den Bund-Länder-Arbeitskreisen bisher eine wichtige fachliche Signal- und Initiativfunktion zu, die sie als Sachverständige auswies, die bei Vorhaben des Bundes frühzeitig gehört wurden und neue Probleme und Themen in die Diskussion brachten (MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET 1996, S. 161 f.).

Bedenklich ist insgesamt der radikale Kapazitätsabbau auf der dritten Ebene. Die Streichung in der Größenordnung von zwei Drittel aller Arbeitsgremien auf der dritten Arbeitsebene wird ohne gravierende Funktionsverluste nicht realisierbar sein. So hat die LAWA zum Beispiel die Arbeitsgruppen zum Mengenmanagement und Informationsgrundlagen, zum anlagenbezogenen Gewässerschutz, zu den ökonomischen Fragestellungen und ihr EU-Forum im Rahmen der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (EG-WRRL) aufgelöst (LAWA 2005). Die LANA verzichtet unter anderem auf den Ausschuss „Landschaftsplanung" und „Informationswesen". Sie bündelt Aufgaben im Zusammenhang mit dem NATURA 2000-Konzept und bildet neue Ad-hoc-Ausschüsse, so unter anderem auch zum Thema Gentechnik (LANA 2004). Viele für einen „einheitlichen Verwaltungsvollzug" notwendige Arbeiten werden unter diesen Rahmenbedingun-

gen entfallen oder unvermeidlich oberflächlicher in den übergeordneten Gremien bearbeitet werden müssen.

Die Beschränkung des „Beobachterstatus“ der bisherigen ständigen Gäste der UMK kann zu einer Verringerung der Transparenz ihrer Entscheidungsprozesse beitragen. Besonders trifft dies die Sprecher der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften, die nunmehr nur noch indirekt von den Diskussionen auf der UMK und ACK erfahren, sofern sie nicht in ihre jeweiligen Länderdelegationen aufgenommen werden.

143. Insgesamt wird die Funktion der UMK als politische Arena gestärkt und der fachliche Austausch geschwächt. So ist der Anteil politischer Initiativen der Bundesländer insbesondere auch relativ zu den fachlichen Initiativen und Berichten aus den Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften zwischen den Jahren 2000 und 2006 deutlich gewachsen. Im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2003 wurden auf den jeweiligen ACK noch 19 Tagesordnungspunkte behandelt, die ihren Ursprung in Berichten oder Initiativen der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften hatten; im Durchschnitt der letzten zweieinhalb Jahre nur noch 8,6 Tagesordnungspunkte.

Auch das Verhältnis von Initiativen der Bund-Länder-Arbeitgemeinschaften zu politischen Initiativen der Bundesländer ist während dieser beiden Perioden von 1,3 : 1 auf 0,5 : 1 gefallen. Die politischen Initiativen der Bundesländer nahmen im Durchschnitt von 14,9 auf 19 leicht zu (eigene statistische Auswertung der Ergebnismitschriften der UMK/ACK). Deutlich gefallen ist auch die Anzahl von Berichten des Bundes.

In der Summe gibt es Indizien dafür, dass die umweltfachliche Vernetzungsfunktion der UMK aufgrund der vorstehend beschriebenen Reformen erheblich geschwächt worden ist.

Auch nach ihrer Reform wird die UMK ihre wesentlichen Funktionen im Verwaltungsföderalismus im Großen und Ganzen noch erfüllen können. Dennoch steht zu befürchten, dass die Fachebene der deutschen Umweltpolitik eine wichtige Artikulationsmöglichkeit verliert und dass viele koordinationsbedürftige Themen ausgespart bleiben. Die Qualität und die Gleichförmigkeit des Vollzuges werden darunter leiden. Die Bedeutung einer fachlich guten Beratung der politischen Entscheidungsebene wird zurückgefahren.

2.5 Zentrale Problembereiche der Verwaltungsreform auf Landesebene

2.5.1 Dreistufigkeit und Rolle der Mittelinstanzen

144. Die meisten größeren Bundesländer verfügen über einen dreistufigen Verwaltungsaufbau. Die Mittelinstanzen stehen in der Verwaltungshierarchie dieser Flächenbundesländer zwischen den Ministerien als oberster Ebene und der kommunalen Ebene (s. Abschn. 2.4.2). Wenn in der aktuellen Verwaltungsreformdebatte von der Mittelinstanz die Rede ist, so sind in der Regel – abhängig von den jeweiligen landesrechtlichen Bezeichnungen – Bezirksregierungen, Regierungspräsidien oder Regierungen in ihrer Funktion als allgemeine Vertretung der Landesregierung in ihrem jeweiligen Bezirk gemeint. Aber auch Landesbetriebe und staatliche Sonderbehörden mit regionaler Zuständigkeit sowie regionale Kreisverbände können teilweise der mittleren Verwaltungsebene zugerechnet werden (s. z. B. HESSE 2004; MELZIG 1999; für den Bereich des Gewässerschutzes s. REFFKEN 2006). In der Realität ist somit eine größere Zahl von teilweise konkurrierenden staatlichen und kommunalen Behörden auf der mittleren Verwaltungsebene angesiedelt. Aus den sich überlappenden Zuständigkeiten dieser verschiedenen Behörden und Verbände und der Komplexität und Intransparenz dieses Systems werden seit langem sowohl in der verwaltungswissenschaftlichen als auch in der politischen Debatte Reformvorschläge abgeleitet, die wahlweise auf eine Abschaffung oder „Verschlankung“ dieser mittleren Verwaltungsebene abzielen (HESSE 2004).

Zwar geht die Kritik an den Mittelinstanzen bis in die 1970er-Jahre zurück (PICKENÄCKER 2005; s. auch STÖBE und BRANDEL 1996), im Zuge der jüngsten Verwaltungsreformen in den Bundesländern wird sie jedoch erstmals in großem Umfang in die Praxis umgesetzt. Zu unterscheiden ist dabei zwischen Reformansätzen, die eine Neuordnung der mittleren Verwaltungsebene anstreben (beispielsweise in Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz) und solchen, die (wie bislang nur Niedersachsen) auf deren Abschaffung abzielen (vgl. Tab. 2-29).

Modernisierung der Mittelinstanz

145. Modernisierungsansätze gehen davon aus, dass größere Flächenländer eine mittlere Verwaltungsebene benötigen. Sie agiert als Vermittler zwischen der Ministerialebene und den Kommunen. Ihre wichtigsten Funktionen sind die Anpassung der auf Ministerialebene formulierten Ziele und Programme an konkrete regionale Gegebenheiten, insbesondere durch eine Bündelung gegenläufiger Ressortziele und -interessen der Landesministerien, und die Entlastung der Ministerialebene. Letzteres geschieht einerseits durch die Übernahme einer Vielzahl überregionaler oder wissensintensiver Aufgaben (z. B. komplexe Genehmigungsverfahren) und andererseits durch die Steuerung und Beaufsichtigung der ihr nachgeordneten kommunalen Behörden (Rechtsaufsicht über Einrichtungen mit Selbstverwaltungsgarantie, Fachaufsicht in Weisungs- und Auftragsangelegenheiten, s. PICKENÄCKER 2005).

Eine Strategie der Modernisierung der Mittelinstanzen verfolgt dann in erster Linie das Ziel, die Rolle der Mittelinstanzen auf ihre Kernfunktionen zu beschränken und gleichzeitig eventuelle Doppelstrukturen auf der mittleren Verwaltungsebene, insbesondere das Nebeneinander von Bezirksregierungen und Sonderbehörden, abzubauen. Mit Ausnahme Niedersachsens haben alle dreistufig aufgebauten Bundesländer im Zuge ihrer aktuellen Verwaltungsreformen diesen Weg eingeschlagen (vgl. HESSE 2004). Wichtigstes Element dabei ist die Eingliederung von Sonderbehörden in die Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien, wie etwa in Baden-Württemberg und

Nordrhein-Westfalen (Tz. 127 f.). Darüber hinaus wird häufig im Zuge einer Aufgabenkritik versucht, diejenigen Aufgaben an die Kreise und Kommunen abzugeben, die nicht notwendigerweise von den Bezirksregierungen wahrgenommen werden müssen (nahezu alle Bundesländer, s. BAUER et al. 2006, S. 7). Vor dem Hintergrund der vielfach geäußerten und zumindest in Teilen auch berechtigten Kritik an den Bezirksregierungen (STÖBE und BRANDEL 1996) erscheint dieses Modell der „konzentrierten Dreistufigkeit“ (HESSE 2004) grundsätzlich als sinnvoll. Es ermöglicht Einsparungen bei Personal- und Sachkosten, ohne dass auf die wichtigen Aufsichts-, Bündelungs- und Vollzugsfunktionen der Bezirksregierungen verzichtet werden muss.

Allerdings ist eine solche Bündelung der mittleren Verwaltungsebene in Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien gerade im Umweltbereich nicht unproblematisch. Zum einen führt die Eingliederung einer Vielzahl von Sonderbehörden in die Bezirksregierung zu einer Aufblähung dieser ohnehin schon relativ großen Verwaltungseinheiten, die nur durch die gleichzeitige Kommunalisierung eines relevanten Teils dieser Aufgaben ausgeglichen werden kann. Gerade im Umweltbereich sind der Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene aber enge Grenzen gesetzt (s. ausführlich Abschn. 2.5.3). Zum anderen besteht bei einer Integration von Sonderverwaltungen in die allgemeine Mittelinstanz immer die Gefahr, dass die Fachaspekte der Problembearbeitung „weggebündelt“ werden (PICKENÄCKER 2005, S. 216). Ehemals selbstständige Behörden laufen in der allgemeinen Verwaltung der Bezirksregierungen Gefahr, ihr Profil als Fachverwaltung zu verlieren. Diese Gefahr ist umso größer, je wissensintensiver der Vollzug und die Problembearbeitung sind. Die Frage nach der organisatorischen Ausgestaltung der Mittelinstanz verweist somit immer auch auf einen tiefer liegenden Konflikt zwischen der effektiven Wahrnehmung sektoraler Ziele, die durch eigenständige Fachbehörden in der Regel besser geleistet werden kann, und dem Bündelungsprinzip, das eine ressortübergreifende Struktur auf der mittleren Verwaltungsebene voraussetzt (BOGUMIL 2005). Dieser Zielkonflikt kann nicht pauschal zugunsten des einen oder des anderen Organisationsprinzips entschieden werden, sondern setzt für jeden Aufgabenbereich eine eigenständige Prüfung voraus. Dabei könnten auch Mischformen wie etwa die 2006 in Nordrhein-Westfalen erfolgte Umwandlung der staatlichen Umweltämter in Außenstellen der Bezirksregierungen in Erwägung gezogen werden, die eine Beibehaltung des fachlichen Profils der Behörde auch innerhalb der Bezirksregierung ermöglicht.

Abschaffung der Mittelinstanz

146. Der Versuch einer Abschaffung der Mittelinstanz wurde bisher nur in Niedersachsen unternommen (s. Tz. 125, 129). Zum 1. Januar 2005 wurden dort die Bezirksregierungen aufgelöst. Ihre Aufgaben und ihr Personal wurden auf die Ministerien, die Kreise und eine Reihe weiterer, teilweise neu gegründeter Sonderbehörden aufgeteilt. Obwohl diese radikale Reform der Verwaltungsorganisation noch vergleichsweise neu ist, existieren bereits erste Evaluationen, die sich durchweg kritisch zur Wirksamkeit dieser Maßnahme äußern (REFFKEN 2006; BOGUMIL und KOTTMANN 2006; BAUER et al. 2006). Dabei können zwei grundlegende Kritikpunkte unterschieden werden. Zum einen argumentiert REFFKEN (2006), dass die Abschaffung der Bezirksregierungen nicht wie geplant zu einer Vereinfachung des Verwaltungsaufbaus in Niedersachsen geführt hat. Stattdessen hat sich bereits während der Reform herausgestellt, dass eine Vielzahl von Aufgaben weder von der Ministerial- noch von der kommunalen Ebene wahrgenommen werden kann. Folglich wurde eine Reihe von Sonderbehörden auf der mittleren Verwaltungsebene beibehalten und sowohl personell als auch im Hinblick auf den Aufgabenbereich deutlich gestärkt (Gewerbeaufsichtsämter, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz). Darüber hinaus wurden mit den Regierungsvertretungen an den Standorten der ehemaligen Bezirksregierungen weitere Einrichtungen auf der mittleren Verwaltungsebene geschaffen. Insgesamt kommt REFFKEN (2006) zu dem Schluss, dass die Abschaffung der Bezirksregierungen vor allem symbolischer Natur war, ein tatsächlicher Abbau der Verwaltungshierarchie von drei auf zwei Verwaltungsebenen und damit eine Vereinfachung der niedersächsischen Verwaltungsorganisation jedoch nicht erfolgt ist. Die Transparenz der Verwaltungsorganisation wurde durch die Reformen eher verschlechtert als verbessert. BOGUMIL und KOTTMANN (2006) zeigen zudem, dass die Abschaffung der Bezirksregierungen in der Summe nur zu sehr geringen Personaleinsparungen in der Landesverwaltung geführt hat, die sicher auch ohne derart einschneidende Strukturveränderungen hätten erreicht werden können.

Zum anderen zeigt die Studie von BAUER et al. (2006), dass die Abschaffung der Bezirksregierungen Leistungseinbußen der niedersächsischen Umweltverwaltung mit sich gebracht hat. Auf der Basis leitfadengestützter Interviews in der niedersächsischen Umweltverwaltung zeigen die Autoren, dass die Leistungsfähigkeit der Verwaltung insbesondere durch den Wegfall der von den Bezirksregierungen erbrachten Integrations-, Aufsichts- und Bündelungsfunktion deutlich beeinträchtigt wird (s. auch BOGUMIL und KOTTMANN 2006). Grundsätzlich scheint das niedersächsische Umweltministerium kaum in der Lage zu sein, die Verwaltungsarbeit von insgesamt 54 Stadt- und Landkreisen effektiv zu steuern und zu koordinieren. Insbesondere bei der Schlichtung interkommunaler Konflikte, die zuvor von den Bezirksregierungen geleistet wurde, gelangen die personell vergleichsweise schwach ausgestatteten Ministerialabteilungen an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Deutlich wird das Fehlen einer allgemeinen Mittelinstanz auch bei der Bereitstellung von Informationen, etwa der Beantwortung komplexer, verschiedene Aufgabenfelder umfassender Landtagsanfragen. Mit der Übertragung der Beantwortung dieser Anfragen auf die Kommunen hat die Qualität der Datenlieferungen bzw. des Berichtswesens der allgemeinen Verwaltung deutlich nachgelassen. Teilweise werden solche Anfragen nicht mehr bearbeitet, teilweise sind die erhobenen Daten nur bedingt verwendbar, sodass

statistische Erhebungen zunehmend vom Umweltministerium selbst durchgeführt werden (BAUER et al. 2006, Kap. 4).

Fazit

147. Insgesamt zeigt der Vergleich der Bundesländer, dass eine Abschaffung der staatlichen Mittelinstanz in großen Flächenländern die Leistungsfähigkeit der (Umwelt-)Verwaltung deutlich beeinträchtigt und daher keine sinnvolle Politikoption darstellt. Anders als teilweise behauptet, sind die Bezirksregierungen kein Auslaufmodell, sondern nehmen essenzielle Funktionen beim Vollzug von Bundes- und Landesgesetzen wahr (BOGUMIL 2005; MELZIG 1999). In großen Flächenländern können diese Funktionen weder von der kommunalen Ebene noch von den Ministerien wahrgenommen werden. Verwaltungsreformen sollten sich daher auf eine behutsame Modernisierung der Mittelinstanz konzentrieren, mit dem Ziel, die unstrittigen Funktionen der staatlichen Mittelinstanz (Bündelung, Entlastung der Ministerien, Aufsicht über die Kommunen und überregionale Koordination) zu stärken und gleichzeitig – sofern fachlich sinnvoll – Doppelstrukturen abzubauen. Dabei muss allerdings gerade im stark wissenschaftlich-technisch ausgerichteten Umweltbereich darauf geachtet werden, dass das fachliche Profil bestehender Sonderbehörden im Zuge einer Integration in die Bezirksregierungen nicht „weggebündelt“ wird. Dieser Gefahr kann möglicherweise dadurch entgegengewirkt werden, dass zuvor eigenständigen Umweltfachbehörden eine Sonderstellung innerhalb der allgemeinen Mittelinstanz eingeräumt wird (wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen als Außenstellen der Bezirksregierungen). Der Überblick über die Verwaltungsreformen in den Bundesländern (Kap. 2.4) hat gezeigt, dass der Großteil der Länder den Weg einer behutsamen Modernisierung der Mittelinstanz im Rahmen einer konzentrierten Dreistufigkeit eingeschlagen hat. Der wenig erfolgreiche niedersächsische Versuch einer Auflösung der mittleren Verwaltungsebene hat dagegen bisher keine Nachahmer gefunden.

2.5.2 Bündelung von Verwaltungseinheiten

148. Die Bündelung von Behörden und Verwaltungseinheiten ist ein zentrales Element der aktuellen Verwaltungsreformen in den Bundesländern. Als Begründung wird angeführt, dass inkrementell gewachsene Verwaltungen im Laufe der Zeit eine Vielzahl von Doppelzuständigkeiten herausgebildet hätten. Vollzugsaufgaben könnten in vielen Fällen nicht mehr einzelnen Behörden eindeutig zugeordnet werden. Stattdessen würden mehrere Verwaltungseinheiten an ein und derselben Aufgabe beteiligt sein, was zu unnötigen Kosten und Ineffizienzen führe. Ein Beispiel hierfür ist die nordrhein-westfälische Umweltverwaltung, in der sowohl die Bezirksregierungen als auch die staatlichen Umweltämter wichtige Funktionen im umweltpolitischen Vollzug wahrnehmen. Von einer Bündelung von Verwaltungseinheiten versprechen sich die Landesregierungen eine erhöhte Wirtschaftlichkeit der Umweltverwaltung und damit deutliche Einsparungen bei den Personal- und Sachmitteln sowie eine Entlastung von Unternehmen durch transparentere Zuständigkeiten und eine Verringerung der Zahl der Ansprechpartner in der Verwaltung.

Neben diesen eher wirtschaftlichen Motivationen hat die Bündelung von Verwaltungseinheiten unzweifelhaft aber auch eine symbolische Komponente. So ist die Abschaffung von Sonderbehörden, die Verringerung der Zahl von Bezirksregierungen oder die Zusammenlegung von Landesämtern ein sofort sichtbares und leicht vermittelbares Signal für den Reformwillen der Regierung. Auch aus diesem Grund nimmt die Bündelung von Verwaltungseinheiten einen wichtigen Platz in fast allen Verwaltungsreformen ein.

149. Beispielhaft soll hier auf die Zusammenlegung von Landesumweltämtern im Zuge der aktuellen Verwaltungsreformen eingegangen werden. Wie in Abschnitt 2.4.1 dargestellt zeichnete sich die Anfangsphase der modernen Umweltpolitik in Deutschland in den 1970er-Jahren durch einen zunächst weit gehend additiven Behördenaufbau aus. Neue Umweltämter ersetzten nicht etwa die bereits seit Jahrzehnten bestehenden Landesämter für Gewässerschutz, Naturschutz, Geologie oder Bodenschutz, sondern wurden als zusätzliche Ämter geschaffen. Ihre Zuständigkeiten beschränkten sich dementsprechend zunächst auf die „neueren“ umweltpolitischen Problemfelder wie insbesondere die Luftreinhaltung, die Abfallentsorgung und Teile des Gewässerschutzes. Auf eine Integration der alten und neuen Umweltschutzbereiche in einer übergreifenden Behörde wurde damals weit gehend verzichtet. Erst seit Mitte der 1990er-Jahre ist in den Bundesländern eine deutliche Tendenz zur Zusammenführung der unterschiedlichen Umweltfachbehörden in einer konsolidierten Landesumweltbehörde zu beobachten. Seit 1994 haben mit Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen immerhin 8 von 13 Flächenstaaten einen solchen Schritt vollzogen. In einer weiteren Reformwelle haben einige Länder inzwischen auch damit begonnen, ihre Landesumweltämter mit anderen Landesämtern im Geschäftsbereich des jeweiligen Ministeriums zusammenzulegen. So hat Sachsen die Zusammenlegung des Landesamtes für Umwelt und Geologie und der Landesanstalt für Landwirtschaft in einem neuen Landesamt für Umwelt und Landwirtschaft beschlossen während in Nordrhein-Westfalen eine neue Landesanstalt für Naturschutz, Umwelt und Verbraucherschutz geschaffen wird.

Auch Niedersachsen hatte sich 1992 zunächst für die Zusammenlegung verschiedener Ämter zum Landesamt für Ökologie entschieden. Im Jahr 2005 hat Niedersachsen aber als bislang erstes Flächenland das Landesumweltamt aufgelöst und die Aufgaben im Wesentlichen auf die Gewerbeaufsichtsämter und den NLWKN sowie auf die kommunale Ebene verteilt (s. Tz. 117) verteilt. Damit geht Niedersachsen einen Sonderweg, der von keinem anderen Bundesland geteilt wird. Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg haben bislang keine Landesumweltämter eingerichtet. Die Aufgaben solcher Ämter wer-

den von der jeweiligen Senatsverwaltung und den Umweltämtern der Bezirke wahrgenommen.

150. Die Untersuchung von BAUER et al. (2006) zu den Auswirkungen der Reform der Landesumweltverwaltungen hat gezeigt, dass eine Bündelung von Verwaltungseinheiten im Umweltschutz in der Regel mit einer leichten Verringerung der personellen Kapazitäten sowie – im Falle einer Eingliederung von Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung – mit einem Rückgang der fachlichen Autonomie der Umweltverwaltung einher geht. Gleichzeitig führt sie aber auch zu einer stärkeren Bündelung von Fachwissen und damit zu einer breiteren Verfügbarkeit des wissenschaftlichen und technischen Knowhows der Umweltverwaltung. Zudem können durch die Zusammenlegung – wie das Beispiel Nordrhein-Westfalen zeigt – auch tatsächlich Doppelzuständigkeiten abgebaut werden. Allerdings sind die Möglichkeiten eines Abbaus von Doppelzuständigkeiten im Gegensatz zu den Verlautbarungen der meisten Landesregierungen eher gering. Sie sind vor allem dann gegeben, wenn – wie im Falle Nordrhein-Westfalens – Sonderbehörden und allgemeine Umweltverwaltung auf ein und derselben Verwaltungsebene nebeneinander existieren und sich ihre Aufgabenbereiche zumindest teilweise überschneiden (s. Tz. 127). Wenn aber Behörden auf verschiedenen Verwaltungsebenen mit einer Aufgabe betraut sind, dann handelt es sich dabei – wie REFFKEN (2006, S. 179 f.) am Beispiel der niedersächsischen Wasserwirtschaftsverwaltung zeigt – in der Regel nicht um vermeidbare Doppelstrukturen, sondern um „eine Aufgabenzuordnung auf verschiedene Behörden auf der Grundlage vernünftiger organisatorischer Erwägungen“. Letzteres ist in fast allen Bundesländern der Fall.

Die Wirtschaftlichkeits- und Einsparpotenziale einer Bündelung von Verwaltungseinheiten sind demnach dort am größten, wo entweder eine zusätzliche Sonderverwaltung außerhalb der allgemeinen Umweltverwaltung existiert oder wo inkrementell gewachsene wissenschaftliche Landesbehörden in einer größeren Einheit zusammengefasst werden können. Beide Bündelungspotenziale sind in den vergangenen zehn Jahren extensiv in allen Bundesländern genutzt worden. Dort, wo der umweltrechtliche Vollzug zu großen Teilen von Fach- oder Sonderbehörden (staatlichen Umweltämtern) geleistet wurde, ist eine Eingliederung dieser Ämter in die Bezirksregierungen bereits beschlossen oder sogar vollzogen worden (z. B. in Sachsen und Nordrhein-Westfalen). Problematisch waren solche Eingliederungen vor allem dann, wenn – wie im Falle Baden-Württembergs – Aufgaben, die wirksamer von der mittleren Verwaltungsebene erfüllt werden können, in großem Maße kommunalisiert wurden (vgl. Abschn. 2.5.3). Auch auf der Ebene der wissenschaftlichen Landesoberbehörden und der Laboreinrichtungen ist in den vergangenen Jahrzehnten eine deutliche Tendenz zur Bündelung von Verwaltungseinheiten zu beobachten. Sofern solche Bündelungsmaßnahmen nicht mit übermäßigem Personalabbau einhergehen oder – wie beispielsweise in Bayern – die Synergieeffekte einer Zusammenführung von Verwaltungseinheiten durch die struktur- und sozialpolitisch motivierte Beibehaltung verschiedener Standorte konterkariert wird, können sie sinnvolle Reformmaßnahmen darstellen, die die Einsparung von Personal- und Sachkosten ermöglichen, ohne die Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung wesentlich zu beeinträchtigen. Insbesondere vor dem Hintergrund eines allgemeinen Sparzwangs der öffentlichen Haushalte stellen sie daher eine sinnvolle strukturelle Reformmaßnahme dar.

2.5.3 Aufgabenkommunalisierung als Modernisierungsstrategie

151. Ein zentrales Element der aktuellen Verwaltungsreformen ist die sogenannte Kommunalisierung von Umweltschutzaufgaben. Unter dem Begriff „Kommunalisierung“ werden in der politischen Diskussion sehr unterschiedliche Formen der Aufgabenverlagerung von höheren Verwaltungsebenen auf die Landkreise und die Gemeinden zusammengefasst. Die Unterschiede betreffen die bei den staatlichen Behörden verbleibenden Aufsichtspflichten und -befugnisse. Für die Bewertung einer Aufgabenkommunalisierung kommt aber gerade der verbleibenden staatlichen Verantwortung eine maßgebliche Bedeutung zu, wobei zwei Komponenten der Staatsaufsicht wesentlich sind. Aufsicht bedeutet zum einen und zuvörderst, dass die Aufsichtsbehörden den kommunalen Behörden in vielfältiger Form – durchaus auch aufwändig – Hilfestellung zu geben haben (s. grundlegend KAHL 2000, S. 472 ff.; s. auch VOGELGESANG et al. 2005, S. 169 ff.). Aufsicht bedeutet zum zweiten – durchaus traditionell –, dass die Aufsichtsbehörden letztlich Rechtmäßigkeit und – gegebenenfalls – Zweckmäßigkeit des kommunalen Handelns zu gewährleisten haben. Daher sind bei allen Kommunalisierungsbestrebungen Ausmaß und Aufwand einer adäquaten Staatsaufsicht sorgfältig zu bedenken. Insofern sind jedenfalls folgende Kommunalisierungsformen zu unterscheiden:

- Die (Wieder-)Überlassung von Aufgaben, die örtlichen Charakter haben und auf gemeindlicher Ebene als Selbstverwaltungsaufgabe wahrgenommen werden dürfen oder sollen,
- die Überbürdung staatlicher Aufgaben zur Erfüllung nach Maßgabe staatlicher Rechts- und Fachaufsicht auf die Gemeinden sowie
- die Übertragung von Aufgaben auf die Kreise zur Erfüllung im Rahmen der Selbstverwaltung oder im übertragenen Wirkungskreis.

Derartige Zuständigkeitsverlagerungen erfassen alle in diesem Gutachten untersuchten Referenzbereiche des Umweltschutzes und zielen

- auf eine Stärkung der bürgerschaftlichen Mitwirkung,
- auf bürger- und problemnähere Entscheidungen durch die Ortsnähe der kommunalen Entscheidungsträger sowie
- auf eine Steigerung der Verwaltungseffizienz durch Abschaffung von Doppelzuständigkeiten, indem Aufgaben, für die vormals neben den Kommunen auch andere Verwaltungsträger zuständig waren, allein den Kommunen zugeteilt werden (s. dazu Finanzministe-

rium Schleswig-Holstein 2006, S. 182 ff.; STINGL 2004, S. 577).

Die Landkreise und die Gemeinden nehmen bereits seit jeher eine Vielzahl von Umweltschutzaufgaben sowohl im eigenen als auch im übertragenen Wirkungsbereich wahr (s. die Überblicke bei WELGE 2003; LÜBBE-WOLFF und WEGENER 2002; STOBER 1996, S. 175 ff.). Zu diesen Aufgaben sind im Zuge kürzlich in Kraft getretener Verwaltungsreformen in mehreren Bundesländern neue hinzugetreten. So sind die Landratsämter in Baden-Württemberg seit der Eingliederung der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter Anfang des Jahres 2005 für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung und Überwachung von Anlagen auf Betriebsgeländen zuständig, auf denen keine Anlagen nach Anhang I der IVU-Richtlinie (IVU – Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) vorhanden sind oder errichtet werden sollen. Damit haben die baden-württembergischen Landkreise nunmehr insbesondere die Zuständigkeit für die Genehmigung und Überwachung aller Anlagen, die in der 2. Spalte der 4. Bundes-Immissionsschutzverordnung (BImSchV) aufgelistet sind, aber auch aller Anlagen, die in der 1. Spalte der 4. BImSchV gelistet sind, aber nicht unter die IVU-Richtlinie fallen. In Nordrhein-Westfalen sollen neben anderen Sonderordnungsbehörden auch die staatlichen Umweltämter aufgelöst und ihre Aufgaben in die allgemeine Landesverwaltung integriert werden. Dazu sollen in einem ersten Schritt zum 1. Januar 2007 die Aufgaben, die die Staatlichen Umweltämter bisher im Immissionsschutz wahrgenommen haben, zunächst auf die Bezirksregierungen übertragen werden. In einen zweiten Schritt soll sodann geprüft werden, ob und welche Aufgaben kommunalisierbar sind. Angestrebt werden sowohl eine Kommunalisierung der immissionsschutzrechtlichen Aufgaben aus dem Geltungsbereich des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) wie auch eine Verlagerung von Aufgaben nach dem Landes-Immissionsschutzgesetz Nordrhein-Westfalens (Landtag Nordrhein-Westfalen 2006). In Baden-Württemberg sind die Landratsämter und Großen Kreisstädte seit Anfang des Jahres 2005 für die wasserrechtliche Genehmigung von Bauten und sonstigen Anlagen zuständig, die den Wasserabfluss, die Unterhaltung des Gewässers oder sonstige Belange der Wasserwirtschaft beeinflussen, die ökologischen Funktionen des Gewässers beeinträchtigen oder die Schifffahrt oder die Fischerei gefährden bzw. behindern können. Im Bereich des Naturschutzrechts wurde Anfang des Jahres 2006 zum Beispiel in Schleswig-Holstein erwogen, die Zuständigkeit für die Verwaltung des „Nationalparks Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer“ von dem Nationalparkamt auf die Landkreise Dithmarschen und Nordfriesland zu übertragen.

Der durch diese nur beispielhaft aufgeführten und durch zahlreiche andere schon vorgenommene oder intendierte Zuständigkeitsverschiebungen bewirkte bzw. zu erwartende Aufgabenzuwachs stellt Landkreise und Gemeinden vor große Herausforderungen. Die kommunalen Verwaltungsträger sehen sich bereits seit Längerem mit einer zunehmenden Aufgabenfülle konfrontiert, die sie bei grundsätzlicher Bereitschaft zur Übernahme von mehr Verantwortung (Deutscher Landkreistag 2006, S. 6) zum Teil allerdings schon an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit und darüber hinaus geführt hat (ROTH 2003, S. 32 f.; HOFFMANN 2001, S. 26 f.). Angesichts der seit langem von den kommunalen Spitzenverbänden kritisierten Überforderung der kommunalen Verwaltungsträger durch die Abbürdung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene, ist die prominente Stellung einer Kommunalisierungsstrategie in allen aktuellen Verwaltungsreformbemühungen bemerkenswert. Um nicht die Vollzugsdefizite von morgen geradezu zu programmieren, ist daher sorgfältig und transparent die jeweilige sächliche und personelle Leistungsfähigkeit der infrage stehenden kommunalen Verwaltungsträger zu prüfen.

152. Von grundlegender Bedeutung ist auch die Frage, ob eine Aufgabe nach ihrem Anforderungsprofil überhaupt auf kommunaler Ebene sachgerecht bewältigt werden kann. Die Antwort hängt unter anderem davon ab, wie ausgeprägt der überörtliche, auch über Gebietsgrenzen von Kreisen hinausreichende Charakter einer Aufgabe ist. Wesentlich ist dabei auch, in welchem Maße interdisziplinärer Sachverstand gebündelt verfügbar sein muss und ob eine Aufgabe auf örtlicher Ebene in einer Häufigkeit anfällt, die die konsequente Ausbildung routinierten Verwaltungshandelns ermöglicht. Für die Beantwortung dieser Fragen spielt natürlich die Größe der jeweiligen Gebietskörperschaften eine wichtige Rolle.

Zusammengefasst sind wesentliche Maßstäbe für eine Bewertung von Kommunalisierungsbestrebungen

– das Anforderungsprofil der zu übertragenden Aufgabe,

– die verfügbare sächliche und personelle Ausstattung des kommunalen Verwaltungsträgers sowie

– die adäquate Ausgestaltung der kooperativ zu verstehenden staatlichen Aufsicht.

2.5.3.1 Aufgaben der Gemeinden und der Kreise im Umweltschutz

153. Gemäß Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG) ist den Gemeinden das Recht gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Neben diesen Selbstverwaltungsangelegenheiten, dem sogenannten eigenen Wirkungskreis, obliegt den Gemeinden traditionell auch die Wahrnehmung staatlicher Auftragsangelegenheiten (sogenannter übertragener Wirkungskreis), wobei die Ausgestaltung dieser Aufgabentypen in den Bundesländern deutliche Unterschiede aufweist (s. den Überblick bei GERN 2003, Rn. 227 ff.). Die Selbstverwaltungsaufgaben sind den Gemeinden von Verfassungswegen zugewiesen und stehen ihnen mithin auch ohne eine ausdrückliche gesetzliche Aufgabenzuweisung zu. Allerdings steht die Wahrnehmung dieser Aufgaben unter dem Vorbehalt gesetzlicher Beschränkungen, die sowohl den (partiellen) Entzug einer Aufgabe wie auch die Art und Weise, also die Selbstständigkeit der Aufgabenwahrnehmung, betreffen können (BVerfG, Beschluss v. 23. November 1988,

BVerfGE, Bd. 79, S. 127 (143)). Auftragsangelegenheiten werden den Gemeinden dagegen auf gesetzlicher Grundlage durch den Staat zur Erledigung übertragen. Die Gemeinden sind damit neben ihrer Funktion als Selbstverwaltungskörperschaften gleichzeitig die unterste staatliche Verwaltungsebene.

Nach Artikel 28 Abs. 2 Satz 2 GG haben auch die Gemeindeverbände, also insbesondere die Landkreise, im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht auf Selbstverwaltung. Während die Gemeinden mit den „örtlichen Angelegenheiten" über einen originären, von Verfassungswegen zugewiesenen und geschützten Aufgabenbestand verfügen, wird den Gemeindeverbänden lediglich die eigenverantwortliche Wahrnehmung der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben garantiert. Der Gewährleistungsbereich der Kreise entstammt damit von vornherein der Hand des Gesetzgebers (BVerfG, Beschluss v. 23. November 1988, BVerfGE, Bd. 79, S. 127 (150); BURGI 2006, S. 307).

2.5.3.1.1 Aufgaben der Gemeinden im Umweltschutz

Eigener Wirkungskreis

154. Die den eigenen Wirkungskreis bildenden Selbstverwaltungsaufgaben folgen aus der umfassenden Zuständigkeit der Gemeinden für die Bedürfnisse und Interessen der örtlichen Gemeinschaft und unterteilen sich in freiwillige und pflichtige Angelegenheiten. Hinsichtlich des „Ob" und des „Wie" der Wahrnehmung dieser Aufgaben sind die Gemeinden im Rahmen der allgemeinen Gesetze frei. Im Gegensatz dazu sind die Gemeinden zur Erfüllung der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben durch Bundes- oder Landesgesetze verpflichtet. Die Entscheidung über das „Ob" der Aufgabenwahrnehmung liegt also nicht im Kompetenzbereich der Gemeinden; diese sind vielmehr gesetzlich zur Durchführung der betreffenden Aufgaben verpflichtet und nur noch bezüglich der Art und Weise – mithin des „Wie" – der Aufgabenerfüllung frei. Aufgrund der grundgesetzlich verbürgten Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung unterliegen Gemeinden sowohl hinsichtlich der freiwilligen als auch der pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten allein der Rechtsaufsicht durch die staatliche Aufsichtsbehörde. Die Aufsicht ist damit auf die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit der erfassten kommunalen Tätigkeiten beschränkt (GERN 2003, Rn. 235).

155. Zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, die die Gemeinden im umweltschutzrelevanten Bereich wahrnehmen, zählt unter anderem die Versorgung der Gemeindeeinwohner und der ortsansässigen Unternehmen mit Strom, Gas und Fernwärme. Im Rahmen dieser der Daseinsvorsorge zuzurechnenden Aufgaben fördern die Gemeinden den Umweltschutz in vielfältiger Weise. So wird die Energieversorgung häufig auf der Grundlage umweltfreundlicher Energieträger gewährleistet. Viele Gemeinden oder Gemeindezusammenschlüsse unterhalten kommunale Windenergieparks oder betreiben Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK). Ebenfalls zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben – allerdings mit einigen „pflichtigen" Aufgabensegmenten zählt die Entwicklung kommunaler Gesamtverkehrskonzepte, die in zahlreichen Städten ambitioniert betrieben wird. Angesichts der Umweltbelastung insbesondere durch den Verkehrslärm ist dies auch eine bedeutende Aufgabe des Umweltschutzes (s. näher SRU 2005b, Tz. 466).

156. Im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltung nehmen die Gemeinden im Umweltschutzbereich unter anderem die Aufgaben der Abwasserbeseitigung und der Bauleitplanung wahr:

Als beseitigungspflichtige Körperschaften haben die Gemeinden gemäß § 18 a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) in Verbindung mit landesrechtlichen Vorschriften Abwässer in einer das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigenden Weise zu beseitigen. Dazu regeln die Gemeinden in ihren Abwassersatzungen unter anderem den in den Gemeindeordnungen vorgesehenen Anschluss- und Benutzungszwang sowie die Zusammensetzung des in die öffentliche Kanalisation einzuleitenden Abwassers insbesondere in Form von Höchstkonzentrationen bestimmter Schadstoffe (LÜBBE-WOLFF 2002, Tz. 392 ff.).

Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Baugesetzbuch (BauGB) „sind" die Bauleitpläne von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufzustellen, und zwar gemäß § 1 Abs. 3 BauGB „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist". Danach ist die Bauleitplanung klar als „pflichtige" Selbstverwaltungsaufgabe ausgestaltet. Durch gesetzliche Vorgaben sind die Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung vielfältig auf Ziele des Umweltschutzes verpflichtet (s. § 1 Abs. 5, Abs. 6 Nr. 7 sowie § 1a BauGB). Ferner sind den Gemeinden umfängliche planerische Gestaltungsmittel zur Verwirklichung umweltrechtlicher Zielvorgaben zur Verfügung gestellt (s. beispielhaft § 9 Abs. 1 Nr. 23 und 24 BauGB).

Übertragener Wirkungskreis

157. Die Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden erfolgt abhängig von dem in den einzelnen Bundesländern gewählten Übertragungsmodell entweder in Form der „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung" (s. z. B. § 3 Abs. 5 Gemeindeordnung für das Land Brandenburg, § 2 Abs. 3 Gemeindeordnung Baden-Württemberg, § 3 Abs. 2 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen) oder als Auftragsangelegenheiten (§ 3 Abs. 5 Gemeindeordnung für das Land Brandenburg, § 2 Abs. 2 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz, § 6 Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland). Die Letztverantwortung für die sachgemäße Erfüllung der übertragenen staatlichen Aufgaben verbleibt grundsätzlich bei den staatlichen Aufsichtsbehörden, denen nicht nur die Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der gemeindlichen Betätigungen (Rechtsaufsicht) obliegt, sondern darüber hinaus auch die Fach- bzw. Sonderaufsicht, die sich auch auf die Kontrolle der Zweckmäßigkeit der Ausführung der Verwaltungsaufgabe erstreckt. Dabei ist allerdings einschränkend auf die Besonderheiten des jeweiligen landesspezifischen Übertragungsmodus zu achten. In Bezug auf Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bestehen

Weisungsrechte regelmäßig nur vorbehaltlich entsprechender gesetzlicher Ermächtigungen, aus denen auch der Umfang der Weisungsbefugnisse folgt (VOGELGESANG et al. 2005, Rn. 371 f.).

Ein wesentliches Element der Fachaufsicht ist die Beratung und Förderung der Gemeinden bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben. Dieses kooperative Verständnis der Fachaufsicht ist teilweise in den Gemeindeordnungen der Länder vorgeschrieben (s. etwa § 119 Gemeindeordnung für das Land Brandenburg, § 120 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein), folgt aber auch aus der Einbettung der Gemeinden in das Staatsgefüge und ihrer Stellung als Teil des Landes (BVerfG, Beschluss v. 6. Oktober 1981, BVerfGE, Bd. 58, S. 177 (195)).

158. Im Bereich des Immissionsschutzes nehmen die Gemeinden zum Beispiel die folgenden Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bzw. als Auftragsangelegenheiten wahr:

– die kreisfreien Städte (und die Landkreise) erteilen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen von Anlagen, die in Spalte 2 der 4. BImSchV aufgelistet sind (§ 2 Abs. 4 Sächsisches Ausführungsgesetz zum Bundes-Immissionsschutzgesetz und zum Benzinbleigesetz i. V. m. Anlage III 1.1.1 Nr. 2 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über Zuständigkeiten zur Ausführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, des Benzinbleigesetzes und der aufgrund dieser Gesetze ergangenen Verordnungen),

– die Gemeinden ermitteln schädliche Umwelteinwirkungen im Hinblick auf Vorhaben, die für den Immissionsschutz bedeutsam sind (§ 6 Landesimmissionsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen),

– die Gemeinden stellen Lärmminderungspläne auf (§ 8 a Bayerisches Immissionsschutzgesetz).

Beim Vollzug des Naturschutzrechts führen die kreisfreien Städte (und die Landkreise) etwa die folgenden Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung durch:

– die Aufstellung von Landschaftsplänen für ihr Gebiet (§ 16 Abs. 2 Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen),

– die FFH-Verträglichkeitsprüfung (FFH – Fauna-Flora-Habitat), wenn das betreffende Projekt ausschließlich nach naturschutzrechtlichen Bestimmungen zuzulassen ist (§ 26 g Abs. 2 Satz 6 Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg),

– die Aufstellung von Pflege- und Entwicklungsplänen für Europäische Vogelschutzgebiete (§ 48 c Abs. 5 Satz 8 Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen),

– die Genehmigung von Eingriffen in Natur und Landschaft, wenn keine andere fachliche Sonderplanung betroffen ist (§ 17 Abs. 3 Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg, § 6 Abs. 4 Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 7 Abs. 3 Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, § 7 a Abs. 6 Gesetz zum Schutz der Natur Schleswig-Holstein, § 13 Abs. 1 Landesgesetz zur nachhaltigen Entwicklung von Natur und Landschaft Rheinland-Pfalz, dort Auftragsangelegenheit).

Im Gewässerschutz werden von den kreisfreien Städten (und den Landkreisen) unter anderem die folgenden Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrgenommen:

– die Erteilung von Erlaubnissen und Bewilligungen für Oberflächenwasserentnahmen von bis zu 5 000 m³ pro Tag oder bis zu 2 000 m³ Grundwasser pro Tag (§ 39 i. V. m. § 126 Abs. 2 Nrn. 2, 3 Brandenburgisches Wassergesetz),

– die Erteilung von Erlaubnissen oder Bewilligungen für das Einleiten von Schmutzwasser aus Haushaltungen und ähnlichem Schmutzwasser sowie von Niederschlagswasser in das Grundwasser bis zu 8 m³ je Tag und das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser bis zu 24 m³ je Tag (§ 34 Abs. 2 lit. a) i. V. m. § 105 Abs. 1 Wassergesetz Rheinland-Pfalz, dort Auftragsangelegenheit).

Insgesamt ist die Tendenz der Aufgabenbelastung der Gemeinden steigend. Viele Gemeinden beklagen sich über eine erdrückende Aufgabenlast, die die Wahrnehmung der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben immer weiter in den Hintergrund treten lässt.

2.5.3.1.2 Aufgaben der Kreise im Umweltschutz

159. Auch die Landkreise nehmen sowohl freiwillige wie auch pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben sowie diejenigen Aufgaben wahr, die ihnen vom Staat zur Erfüllung nach Weisung bzw. als Auftragsangelegenheiten übertragen wurden. Die Wahrnehmung der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise unterliegt der staatlichen Rechtsaufsicht. Im Gegensatz zu den Gemeinden, die mit den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft über einen von Verfassungswegen zugewiesenen Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben verfügen, wird den Kreisen in Artikel 28 Abs. 2 Satz 2 GG jedoch nur die Erfüllung der Aufgaben „ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches“ garantiert. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthält Artikel 28 Abs. 2 S. 1 GG ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip, das den Gemeinden einen Aufgabenbereich garantiert, der alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfasst. Dieses Aufgabenverteilungsprinzip gilt auch im Verhältnis der kreisangehörigen Gemeinden zu den Kreisen, denen verfassungsrechtlich gerade kein bestimmter Aufgabenbereich garantiert ist (BVerfG, Beschluss v. 23. November 1988, BVerfGE, Bd. 79, S. 127 (150)). Im Rahmen dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben nehmen die Kreise die folgenden Aufgabentypen wahr:

Eigener Wirkungskreis

160. Als eigenen Wirkungskreis der Landkreise definieren die Landkreisordnungen der Bundesländer generell öffentliche Aufgaben von überörtlicher Bedeutung, deren

zweckmäßige Erfüllung die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden übersteigt (so z. B. Artikel 5 Landkreisordnung für den Freistaat Bayern, § 2 Abs. 1 Landkreisordnung für Baden-Württemberg). Prägendes Merkmal der freiwilligen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Kreise sind neben der durch das Kreisgebiet begrenzten Überörtlichkeit die Ergänzung und der Ausgleich der von den Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben. Eine Ergänzung ist dann erforderlich, wenn die einzelnen Gemeinden bestimmte Aufgaben entweder nicht sachgerecht oder nur mit unverhältnismäßigem Kostenaufwand erfüllen können. Zu diesen Aufgaben zählen etwa die Unterhaltung von Krankenhäusern, Spezialkliniken und Altenheimen. Ihrer Ausgleichsfunktion der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung kommen die Kreise nach, wenn sie einzelne vermindert verwaltungskräftige Gemeinden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen. Ziel ist dabei die gleichmäßige Versorgung der Kreisbevölkerung. Zu diesen Ausgleichsaufgaben zählen unter anderem Beratungs- und Planungshilfen der Kreise für die Gemeinden (VOGELGESANG et al. 2005, Rn. 63).

Übertragener Wirkungskreis

161. Neben den Selbstverwaltungsaufgaben nehmen die Kreise in besonderem Maße Aufgaben wahr, die ihnen vom Staat übertragen wurden. Sie fungieren dann als untere staatliche Verwaltungsbehörden und unterliegen neben der Rechtsaufsicht grundsätzlich auch der Fachaufsicht durch die staatlichen Aufsichtsbehörden.

Im Bereich des Immissionsschutzes nehmen die Landkreise und kreisfreien Städte unter anderem die folgenden Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung bzw. als Auftragsangelegenheiten wahr:

– die immissionsschutzrechtliche Genehmigung von Anlagen, die in Spalte 2 der 4. BImSchV aufgelistet sind (§ 2 Abs. 4 Sächsisches Ausführungsgesetz zum Bundes-Immissionsschutzgesetz und zum Benzinbleigesetz i. V. m. Anlage III 1.1.1 Nr. 2 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über Zuständigkeiten zur Ausführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, des Benzinbleigesetzes und der aufgrund dieser Gesetze ergangenen Verordnungen),

– die Ermittlung schädlicher Umwelteinwirkungen im Hinblick auf Vorhaben, die für den Immissionsschutz bedeutsam sind (§ 6 Landesimmissionsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen).

Ebenso wie oben in Bezug auf die Kreise dargestellt, nehmen auch die kreisfreien Städte die beispielhaft aufgezählten Aufgaben der Landschaftsplanung, FFH-Verträglichkeitsprüfung, der Pflege- und Entwicklungsplanung nach der Vogelschutz-RL sowie die Genehmigung von Eingriffen in Natur und Landschaft wahr (Tz. 158).

Im Gewässerschutz werden von den Landkreisen die auch von den kreisfreien Städten durchgeführten Aufgaben der Erteilung von Erlaubnissen und Bewilligungen für Wasserentnahmen und -einleitungen (Tz. 158) als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrgenommen.

2.5.3.1.3 Aufgaben des Umweltschutzes im Kompetenzstreit

162. Die Zuordnung von Umweltschutzaufgaben im Kompetenzgefüge von Kommunal- und Staatsverwaltungen ist bisweilen schwierig und dementsprechend kontrovers. Die einschlägige höchstrichterliche Rechtsprechung gibt wichtige Hinweise zur Klärung der Kompetenzfragen, ist aber bisweilen auch undeutlich. Zu unterscheiden sind einerseits Konflikte, in denen Kommunen im Rahmen ihrer Allzuständigkeit für die örtlichen Angelegenheiten gemäß Artikel 28 Abs. 2 GG neue Umweltschutzaufgaben wahrzunehmen versuchen, ihnen dies jedoch streitig gemacht wird. Typische Beispiele betreffen die Aufgabe des Klimaschutzes. Auf der anderen Seite stehen die Konflikte um eine staatliche Entziehung von Aufgaben, die traditionell in den Gemeinden wahrgenommen worden sind. Paradigmatisch ist insofern der Bereich der Abfallentsorgung.

Klimaschutz als kommunale Aufgabe

163. An sich steht außer Frage, dass eine erfolgreiche Klimaschutzpolitik Handlungsbeiträge aller Akteure im politischen Mehrebenensystem voraussetzt, angefangen von der Völkergemeinschaft, über die Europäische Union (EU), die Mitgliedstaaten, die Bundesländer bis hin zu den Gemeinden. Dass gerade auch die Gemeinden unverzichtbare, ebenenspezifische Problemlösungsbeiträge leisten können, ja im Interesse des Ganzen auch leisten müssen, wird an den Optionen für eine CO_2-Reduktion in der Strom- und Wärmeversorgung deutlich. Denn die kommunale Bauleitplanung und das kommunale Instrument des Anschluss- und Benutzungszwanges (ABZ) bieten grundsätzlich Möglichkeiten, die energieeffiziente KWK-Nutzung in einer Weise zu fördern, wie dies auf den anderen Akteursebenen nicht möglich ist (s. m. w. N. KOCH und MENGEL 2000). Gleichwohl ist den Gemeinden der Einsatz dieser Instrumente zum Klimaschutz in der Vergangenheit entschieden bestritten worden. Zentrales Argument der Kritik des kommunalen Klimaschutzes durch Bauleitplanung ist die These (gewesen), dass es sich beim Klimaschutz um ein globales Problem handele, das mithin nicht zu den „örtlichen Angelegenheiten“ der Kommunen rechne, sodass entsprechenden planerischen Festsetzungen der „örtliche Bezug“ bzw. ein „städtebaulicher Grund“ fehle (Nachweise bei KOCH und HENDLER 2004, § 14 Rn. 29a). Die Überlegung, dass der kommunale Klimaschutz nur „global“ Nutzen stifte, aber keine positiven Umweltwirkungen in der agierenden Gemeinde bringe, rechtfertigt aber nicht die Annahme, es handele sich nicht um eine örtliche Angelegenheit. Im Gegenteil gilt, dass eine Gemeinde, die durch planerische Festsetzungen für künftige CO_2-Emissionen eine maßgebliche Voraussetzung örtlich schafft, geradezu die Pflicht trifft, die potenziellen negativen Auswirkungen der örtlichen städtebaulichen Planung in Erwägung zu ziehen und eventuell zu begrenzen. Erfreulicherweise hat

das Bundesverwaltungsgericht unzweideutig entschieden, es bleibe „den Gemeinden unbenommen […] im Rahmen der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung mit ihrem planungsrechtlichen Instrumentarium Klimaschutzpolitik zu betreiben“ (BVerwG, Urteil v. 13. März 2003, BVerwGE, Bd. 118, S. 33 (41)). Dies hat inzwischen auch der Gesetzgeber mit dem Europarechts-Anpassungsgesetz-Bau von 2004 klargestellt, insofern nun gemäß § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB der „allgemeine Klimaschutz“ zu den Zielen rechnet, auf die die Bauleitplanung verpflichtet ist. Daher ist die Berücksichtigung des Klimaschutzes nunmehr pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe im Rahmen der Bauleitplanung.

164. Auch die Bemühungen zahlreicher Gemeinden, einen ABZ an eine öffentliche Fernwärmeversorgung aus Gründen des Klimaschutzes anzuordnen, sind auf vergleichbare Kompetenzkonflikte gestoßen. Im Zentrum der Kontroverse standen und stehen die in den Gemeindeordnungen normierten Voraussetzungen für die Anordnung eines ABZ, die vielfach restriktiv im Sinne eines engen Verständnisses der den Gemeinden verfassungsrechtlich zugewiesenen örtlichen Angelegenheiten interpretiert worden sind. Prononciert ist der Standpunkt, dass ein für den ABZ erforderliches „öffentliches Bedürfnis“ nur vorliege, wenn das Wohl der Gemeindebürger durch den ABZ gefördert werde. Dies sei aber nur der Fall, wenn die örtliche Umweltsituation verbessert werde. Ein Beitrag zum überörtlichen Umweltschutz rechtfertige daher einen ABZ nicht (s. VGH Mannheim, Urteil v. 18. März 2004, NuR 2004, S. 668 ff.; dazu BVerwG, Urteil v. 23. November 2005, UPR 2006, S. 197 ff.).

Demgegenüber ist im Grundsatz festzustellen, dass zu den „örtlichen Angelegenheiten“ auch die Aufgabe rechnet, einen (natürlich: verhältnismäßigen) kommunalen Beitrag zur Reduktion der örtlichen CO_2-Emissionen zu leisten. Dabei ist zu betonen, dass es bei den Aufgabenzuweisungen etwa für den allgemeinen Klimaschutz nicht um ein Entweder-Oder gehen kann, sondern die Fülle der mit dem allgemeinen Klimaschutz verbundenen Aufgaben gerade differenziert nach der Leistungsfähigkeit der jeweiligen Handlungsebene und der Erforderlichkeit ihrer (Teil-)Beiträge zuzuordnen sind (s. dazu auch BVerfG, Beschluss v. 23. November 1988, BVerfGE, Bd. 79, S. 127 (153 f.); bestätigt in BVerfG, Beschluss v. 18. Mai 2004, BVerfGE, Bd. 110, S. 370 (401)).

Inzwischen haben auch einige Landesgesetzgeber in ihren Gemeindeordnungen für größere Klarheit hinsichtlich der Zulässigkeit des ABZ zum allgemeinen Klimaschutz gesorgt und das Bundesverwaltungsgericht hat in einer prägnanten Entscheidung zur Regelung Schleswig-Holsteins bestätigt, dass der Landesgesetzgeber den Gemeinden die Aufgabe übertragen dürfe, einen örtlichen Beitrag zum Klimaschutz durch einen ABZ zu leisten. Dabei scheint das Bundesverwaltungsgericht allerdings anzunehmen, dass es sich dabei um die Zuweisung einer staatlichen Aufgabe handele und nicht etwa um die Anerkennung einer Selbstverwaltungsaufgabe (BVerwG, Urteil v. 25. Januar 2006, DVBl. 2006, S. 781 (783)).

Kommunale Abfallwirtschaft

165. Ein Aspekt, der in der gegenwärtigen Reformdebatte mit ihrem starken Fokus auf eine Aufgabenkommunalisierung viel zu wenig thematisiert wird, ist die Frage nach der Leistungsfähigkeit der jeweils in Betracht gezogenen kommunalen Körperschaften. Dabei liefert die bekannte *Rastede*-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1988 noch immer wichtige Hinweise dazu, welche Gründe eine „Hochzonung“ gemeindlicher Aufgaben – hier auf die Kreise – zu rechtfertigen vermögen (s. BVerfG, Beschluss v. 23. November 1988, BVerfGE, Bd. 79, S. 127 (insbesondere 155 ff.). Im Kern der Auseinandersetzungen ging es darum, dass die in Deutschland insgesamt, aber auch in Niedersachsen festgestellten erheblichen Missstände in der Abfallbeseitigung auf der Grundlage des darauf reagierenden Abfallbeseitigungsgesetzes des Bundes von 1972 durchgreifend beseitigt werden sollten. Mit dem seinerzeitigen Niedersächsischen Ausführungsgesetz zum neuen Abfallbeseitigungsgesetz des Bundes sollte die Abfallbeseitigung insbesondere im Lande konzentriert werden, unter anderem durch Reduktion der geöffneten Deponien, um die Ziele größerer Sicherheit und Transparenz bei der Ablagerung von Abfällen zu erreichen. Der desolate Zustand einer großen Zahl gemeindlicher Kleindeponien sollte korrigiert werden. Den hohen technischen Anforderungen an eine sachgerechte Deponierung der zunehmend toxischen Abfälle waren die Kommunen seinerzeit in der Regel nicht gewachsen. Diese Erwägungen des Umweltschutzes, der Landschaftspflege und der Seuchenabwehr hat das Bundesverfassungsgericht trotz starker Betonung der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung grundsätzlich für eine „Hochzonung“ der Abfallbeseitigungsaufgabe auf Kreise und kreisfreie Städte als ausreichend anerkannt.

In der heutigen Situation ist dementsprechend sorgfältig zu prüfen, ob und inwieweit es vertretbar ist, komplexe, auf interdisziplinäre Kooperation angewiesene technisch-wissenschaftlich voraussetzungsvolle Genehmigungsverfahren von entsprechend ausgestatteten Behörden, die aufgrund des großen Anfalls dieser Aufgaben im Übrigen auch Routine erworben haben, auf kommunale Entscheidungsträger zu übertragen. Die Beschwörung des Konnexitätsprinzips hilft in diesem Zusammenhang wenig, weil die Genehmigungsbehörden mit einem entsprechenden personellen und sächlichen Zuschnitt keineswegs bei einer Vielzahl von Städten und Kreisen geschaffen werden können.

2.5.3.2 Kommunalisierungstendenzen im Immissions-, Natur- und Gewässerschutz

166. Die Übertragung von Umweltschutzaufgaben auf die kommunale Ebene setzt voraus, dass die mit der Aufgabenwahrnehmung betraute Körperschaft in der Lage ist, die Aufgabe den gesetzlichen Anforderungen entsprechend zu erfüllen. Folglich ist stets eine sorgfältige inhaltliche Analyse der Anforderungen der einzelnen zu bewältigenden Aufgaben erforderlich, auf deren Grundlage

dann die zur Problemlösung am besten befähigte Organisationsebene bestimmt werden kann. Dabei ist hinsichtlich der kommunalen Ebene auch nach der Größe der kommunalen Körperschaften zu differenzieren, da mit der zunehmenden Größe gesteigerte Anforderungen an die Struktur der Verwaltungsorganisation und Personalausstattung einhergehen und dies wiederum die Kompetenz zur Bewältigung auch komplexer Aufgaben steigert. Eine nähere Betrachtung erweist in Bezug auf viele Aufgaben in den Bereichen Immissionsschutz, Gewässerschutz sowie Naturschutz, dass diese Aufgaben kaum durch einzelne kreisangehörige Gemeinden, aber auch nur mit mehr oder minder großen Einschränkungen durch Landkreise und kreisfreie Städte sachgerecht ausgeführt werden können und daher einer Kommunalisierung dementsprechend nur eingeschränkt zugänglich sind. Eine verbesserte Bewältigung komplexer Umweltschutzaufgaben erscheint nach den Reformmodellen einiger Bundesländer, die die Schaffung von Großkreisen anstreben, als möglich. Derartige Großkreise können prinzipiell in personeller und finanzieller Hinsicht mit den erforderlichen personellen und sächlichen Mitteln ausgestattet werden.

2.5.3.2.1 Immissionsschutz

167. Hinsichtlich der Zuständigkeiten für die Erteilung immissionsschutzrechtlicher Anlagengenehmigungen wird in vielen Bundesländern abhängig vom Anlagentyp differenziert. So sind etwa in Bayern die Regierungen (Mittelinstanzen) für die Erteilung bestimmter Anlagengenehmigungen nach dem BImSchG zuständig, etwa für Kraftwerke, Heizkraftwerke und Heizwerke mit Feuerungsanlagen für den Einsatz von festen, flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen, soweit die Feuerungswärmeleistung bei festen oder flüssigen Brennstoffen 50 MW oder bei gasförmigen Brennstoffen 100 MW übersteigt. Soweit die Verantwortung für die Erteilung der übrigen Anlagengenehmigungen nicht dem Bergamt unterliegt, sind die Kreisverwaltungsbehörden zuständig (s. Artikel 1 Abs. 1 lit. c) Bayerisches Immissionsschutzgesetz), in Baden-Württemberg sind die Regierungspräsidien (Mittelinstanzen) für die Anlagengenehmigung zuständig, wenn auf dem betreffenden Betriebsgelände mindestens eine Anlage errichtet oder geändert werden soll, die unter den Anhang I der IVU-Richtlinie fällt. Anderenfalls werden die Genehmigungen von den unteren Verwaltungsbehörden, mithin den Landkreisen und Großen Kreisstädten als untere Immissionsschutzbehörden erteilt (§§ 1 Abs. 3, 2 Abs. 1 Nr. 1 lit. a), 2 Abs. 1 Nr. 2 Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung Baden-Württemberg, § 13 Abs. 1 Landesverwaltungsgesetz Baden-Württemberg). Die von dem Finanzministerium Schleswig-Holstein geleitete Projektgruppe zur Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung hat sich in ihrem im Januar 2006 vorgelegten Abschlussbericht sogar für eine vollständige Kommunalisierung der bisher gemäß § 2 der Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG-ZustVO) weit gehend von den Staatlichen Umweltämtern wahrgenommenen Aufgaben der Erteilung von Anlagengenehmigungen nach der 1. und der 2. Spalte der 4. BImSchV und der Überwachung dieser Anlagen ausgesprochen. Nach dem Kabinettsbeschluss sollen diese Aufgaben unter der Voraussetzung einer verstärkten Fachaufsicht, einer räumlichen Konzentration und der Möglichkeit landesweiter Zuständigkeiten auf die neu zu schaffenden Verwaltungsregionen übertragen werden (Finanzministerium Schleswig-Holstein 2006, S. 182 ff.).

168. Bei der Entscheidung über eine Verlagerung der Zuständigkeit zur Erteilung von Anlagengenehmigungen nach dem BImSchG ist zunächst entscheidend, dass es sich bei derartigen Vorhaben um Anlagen mit erheblichen Umweltauswirkungen handelt, die nur dann sachgerecht beurteilt werden können, wenn die zuständigen Behörden über die erforderlichen Mitarbeiter mit komplexen Fachkenntnissen und einschlägigen Erfahrungen verfügen. Da nach den gesetzlichen Anforderungen Vorhabenzulassungen gemäß § 13 BImSchG mit weit reichender Konzentrationswirkung zu erteilen sind, ist zudem ein entsprechender interdisziplinärer Sachverstand notwendig (vgl. Kap. 1.2). Diese Anforderungen können durch kommunale Körperschaften regelmäßig nicht erfüllt werden, da diese mangels personeller Kapazitäten nicht in der Lage sind, den erforderlichen Sachverstand vorzuhalten. Eine „Herabzonung“ wäre daher mit längeren Genehmigungsverfahren, höheren Kosten für die Unternehmen und neuen Risiken für den Umweltschutz verbunden. Daher fordern insbesondere Wirtschaftsvertreter, aber auch Politiker eine zentrale Wahrnehmung der Aufgaben auf einer höheren Verwaltungsebene (IHK KIEL 2006; HEYDEMANN et al. 2006, jeweils in Bezug auf die geplanten Aufgabenverteilungen in Schleswig-Holstein). Insbesondere in vielen kleineren Landkreisen sind darüber hinaus nur sehr selten Anträge auf Genehmigung von Anlagen gemäß BImSchG zu bescheiden, sodass diese grundsätzlich keine hinreichenden Erfahrungen im Bereich der großindustriellen Anlagenzulassung gewinnen und keine entsprechenden Routinen ausbilden können. Dies gilt gleichermaßen für die Genehmigung von Anlagen, die in der 1. und solchen, die in der 2. Spalte des Anhanges der 4. BImSchV genannt sind. Ausnahmen kommen eventuell hinsichtlich der Spalte 2 im Hinblick auf große Landkreise und kreisfreie Großstädte in Betracht. Eine weitere Schwierigkeit stellt der potenzielle Konflikt dar, der zwischen der kommunalen Standortpolitik und den im Rahmen immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren zu berücksichtigenden Umweltschutzerwägungen zu bewältigen ist (HEYDEMANN et al. 2006). Daher ist eine Verwaltungsebene mit der Genehmigungsverantwortung zu betrauen, die einen hinreichenden Abstand zu den lokalen Standortinteressen hat.

169. Auch die nach § 52 BImSchG erforderliche Überwachung genehmigungsbedürftiger Anlagen ist auf kommunaler Ebene vielfach nicht sachgerecht durchführbar, da der erforderliche gebündelte Sachverstand bei den kreisangehörigen Gemeinden, aber auch bei vielen kreisfreien Städten und Landkreisen nicht vorgehalten werden kann. Eine gleichzeitige Zuständigkeit für die Genehmigung und die Überwachung der Anlagen birgt zudem die Gefahr, dass der Schwerpunkt des Gesetzesvollzuges auf die Anlagenzulassung gelegt und der Überwachung ein

dementsprechend geringeres Gewicht beigemessen wird. Die Überwachung genehmigungsbedürftiger Anlagen nach dem BImSchG muss daher auf einer Verwaltungsebene angesiedelt werden, die einen gebündelten Sachverstand bereithalten, hinreichende Überwachungserfahrungen sammeln kann sowie auch einen hinreichenden Abstand zu der lokalen Standortpolitik hat.

170. Im Gegensatz zu der Genehmigung und Überwachung genehmigungsbedürftiger Anlagen der Spalten 1 und 2 des Anhanges der 4. BImSchV erscheint eine Zuständigkeit der kommunalen Bauaufsichtsbehörden für die Baugenehmigung der derzeit nicht immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen (Tz. 260) vielfach sachgerecht. In diesem Bereich werden nicht derart komplexe Anforderungen an die behördliche Aufgabenerfüllung herangetragen. Dennoch haben die zuständigen Behörden auch beim Vollzug der §§ 22 ff. BImSchG voraussetzungsvolle Aufgaben zu bewältigen, die nicht zuletzt durch die Vielfalt der nicht gemäß BImSchG genehmigungsbedürftigen Anlagen und die entsprechenden maßgeblichen technischen Regelwerke und Rechtsverordnungen geprägt sind. Die Behörden müssen daher in der Lage sein, die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen zur Vermeidung bzw. zur Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen von zum Beispiel nicht immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Schweinemästereien, Hühnerhaltungen, Altpapiercontainern, Kirchturmglocken, Feueralarmsirenen, Sportplätzen, Grillplätzen usw. zu formulieren (diese und weitere Beispiele: ROßNAGEL in: KOCH et al. 2006, § 22 Rn. 29). Charakteristisch für diese Anlagen ist, dass die von ihnen ausgehenden negativen Umweltauswirkungen sich insbesondere im Nahbereich der Anlagen auswirken. Die kommunalen Bauaufsichtsbehörden sind von daher sicherlich die adäquaten Stellen zum Vollzug der entsprechenden gesetzlichen Vorschriften. Gleichwohl wird auch hier gewiss zu differenzieren sein. Denn das qualifizierte Fachpersonal, das Probleme der Luftreinhaltung, der Lärmbekämpfung, der Abfallbewirtschaftung und weitere Maßstäbe für teilweise sehr unterschiedliche Anlagen beurteilen und handhaben kann, steht den Bauaufsichtsbehörden vielfach nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund begegnet eine Initiative Nordrhein-Westfalens größten Bedenken, der zufolge ein erheblicher Teil von Spalte-2-Anlagen aus der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbedürftigkeit entlassen und den bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren zugeordnet werden soll (Bundesrat 2005). Hier ist zunächst daran zu erinnern, dass die Bundesländer unter dem Eindruck der Beschleunigungsdebatte ihre Baugenehmigungsverfahren vereinfacht und verschlankt und die Prüfaufgaben der Behörden stark, oftmals auf das Baurecht eingeschränkt haben (Tz. 260). Eine Konzentrationswirkung, die eine verbindliche Entscheidung auch über immissionsschutzrechtliche Anforderungen einschlösse, kommt der Baugenehmigung jedenfalls explizit nur in Brandenburg und Hamburg zu. Im Übrigen wären die Bauaufsichtsbehörden mit diesem neuen Schub an Genehmigungsverfahren auch durchweg quantitativ, häufig auch vom Anforderungsprofil der Aufgaben her qualitativ überfordert. Erneut ist hier zu betonen, dass die Einforderung von Personal und Sachmitteln entsprechend dem Konnexitätsprinzip weit gehend unrealistisch ist. Es kann nicht der Sachverstand, der in zehn staatlichen Umweltämtern konzentriert ist, im gleichen Standard bei fünfzig Kreisbehörden vorgehalten werden, von größeren kreisangehörigen Städten ganz abgesehen. Das wäre schlechterdings nicht finanzierbar. Hinzu kommt, dass angesichts einer abgesenkten Fallzahl die Ausbildung der notwendigen Routinen in der Vielzahl dieser Behörden deutlich erschwert wäre.

Nach allem überrascht es nicht, dass sich gerade die Vertreter von Industrie und Gewerbe immer häufiger mit Vehemenz gegen die Risiken einer derart weit reichenden Kommunalisierung von Genehmigungsverfahren wenden und mit Recht die hohe Qualität und Effizienz der zuständigen Behörden in staatlichen Umweltämtern und in den Bezirksregierungen betonen (s. zuletzt die Stellungnahmen von VCI 2006; BDI 2006).

2.5.3.2.2 Naturschutz

171. In Niedersachsen ist eine Kommunalisierung der Verwaltung des Schutzgebietssystems NATURA 2000 für den Zeitpunkt vorgesehen, in dem die konfliktträchtige Ausweisung der FFH-Gebiete abgeschlossen sein wird. Dagegen ist es nach Auffassung von Regierung und Parlament in Baden-Württemberg im Hinblick auf die hohen fachlichen, aber auch rechtlichen Anforderungen des maßgeblichen Europarechts und das dementsprechend hohe Risiko von möglichen kostenträchtigen Beanstandungsverfahren erforderlich, die Verantwortung für das Gebietsnetz NATURA 2000 grundsätzlich bei der höheren Naturschutzbehörde (Regierungspräsidium) zu belassen. Ein anderes Beispiel für die oftmals konträren Auffassungen über die adäquate Kompetenz zur Erfüllung bestimmter Naturschutzaufgaben stellt die Verantwortung für die Verwaltung von Nationalparks dar. Insofern hatten die Bundesländer Niedersachsen und Bayern zunächst eine Aufgabenwahrnehmung auf der kommunalen Ebene vorgesehen, diese aber zugunsten von Sonderbehörden für die Nationalparkverwaltung wieder revidiert.

172. Im Bereich des Naturschutzes sind insbesondere solche Verlagerungen von Aufgaben auf die Landkreisebene kritisch zu beurteilen, die großflächige Schutzgebiete betreffen. So wurde Anfang des Jahres 2006 in Schleswig-Holstein über eine Übertragung des bisher der staatlichen Nationalparkverwaltung obliegenden Managements des Nationalparks Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer auf die Landkreise Dithmarschen und Nordfriesland debattiert. Insbesondere das Finanzministerium sprach sich für eine weit gehende Kommunalisierung der von dem Nationalparkamt wahrzunehmenden Aufgaben aus (Finanzministerium Schleswig-Holstein 2006). Für eine Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben auf der Ebene der Landkreise wird in der Literatur angeführt, dass diese als lokale Verwaltungsstellen darauf ausgerichtet seien, lokale Interessen besser zu erkennen und zu bearbeiten. Ein ortsnaher Vollzug, der flexibel auf die sich

ändernden Ansprüche und Bewirtschaftungsbedingungen der örtlichen Naturnutzer eingeht, sei durch die Landkreise gewährleistet. Wegen ihrer Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten seien die Landkreise auch in der Lage, offen, kooperativ und flexibel auf die örtlichen Probleme einzugehen und die zum Erreichen der Schutzziele erforderliche Einbeziehung aller relevanten Interessenvertreter zu gewährleisten. Eine Nationalparkverwaltung in kommunaler Trägerschaft garantiere auch den bestmöglichen Ausgleich zwischen den übergeordneten Interessen des Schutzes der Naturgüter und lokalen ökonomischen Erfordernissen (LEGLER 2006, S. 227 ff.). Allerdings zeigt die Erfahrung, dass kommunale Körperschaften den Zielkonflikt, der zwischen Naturschutzinteressen auf der einen Seite und der Vielzahl der betroffenen übrigen Belange auf der anderen Seite, wie standort-, agrar- oder tourismuspolitischen Erwägungen, besteht, oftmals zugunsten wirtschaftlicher und finanzieller Interessen entscheiden und dem Naturschutz nicht das nötige Gewicht beimessen (so bereits SOELL 1980, S. 8; SRU 2002a, Tz. 160, in Bezug auf den Flächenschutz). Damit eng verbunden ist die Tatsache, dass Nutzungseinschränkungen in Nationalparks von den Betroffenen häufig als Schikane empfunden werden und in den relevanten Gebieten und in deren direktem Umfeld eine eher geringe Akzeptanz der Unterschutzstellung vorherrscht (SRU 2002a, Tz. 88). Daher ist die Nationalparkverwaltung auf der kommunalen Ebene nicht sachgerecht angesiedelt (so bereits DRL 1981, S. 461 f.; und jüngst NABU Schleswig-Holstein 2006; WWF Deutschland 2006). So ist der notwendige Abstand zwischen den für Verwaltungsentscheidungen zuständigen Stellen zu den von den Entscheidungen betroffenen lokalen Akteuren nicht gewährleistet (HEYDEMANN et al. 2006).

173. Ähnliche Erwägungen sprechen auch dafür, den Vollzug der Vorschriften über die Errichtung und die Unterhaltung des Biotopverbundes NATURA 2000 nicht der kommunalen Ebene zu überantworten. Zwar sind die Stellungnahmen kommunaler Körperschaften im Vorfeld der Entscheidungen über die Unterschutzstellung bestimmter Gebiete nach dem FFH-Regime unerlässlich, da diese Stellen über die erforderlichen Kenntnisse der örtlichen Besonderheiten verfügen. Allerdings sind gerade Gebietsausweisungen und Managementkonzepte in Bezug auf FFH-Gebiete angesichts der mit ihnen verbundenen Nutzungseinschränkungen mit hohem Konfliktpotenzial behaftet. Auch die Erfüllung dieser Aufgaben ist also wiederum auf der Ebene anzusiedeln, die einen hinreichenden Abstand zu standortpolitischen Faktoren hat und den naturschutzfachlichen Erwägungen unabhängig von anderen Einflussnahmen ein angemessenes Gewicht verleihen kann.

2.5.3.2.3 Gewässerschutz

174. Im Bereich des Gewässerschutzes sollen hier die Aufgaben der Erteilung von Einleitungsgenehmigungen gemäß §§ 6, 7a WHG, der Überwachung solcher Einleitungen sowie der Abwasserentsorgung gemäß § 18a Abs. 1 und 2 WHG näher beleuchtet werden. Die beiden erstgenannten Aufgaben sind in vielen Bundesländern auf die kommunale Ebene als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen worden. So sind in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg zwar die Mittelinstanzen für die Erteilung von Einleitungsgenehmigungen in Gewässer erster Ordnung (Nordrhein-Westfalen) bzw. für größere Einleitungen (Baden-Württemberg) zuständig, für Einleitungen in alle übrigen Gewässer jedoch die Kreise und kreisfreien Städte. Für die Überwachung der von den Regierungspräsidien genehmigten Einleitungen sind in Nordrhein-Westfalen die staatlichen Umweltämter zuständig, für die Überwachung der übrigen Einleitungen die unteren Wasserbehörden, mithin dieselben Behörden, die auch für die Genehmigung der Einleitungen verantwortlich sind. In Baden-Württemberg ist die Überwachungszuständigkeit nach Branchen ausdifferenziert und auf die unteren Wasserbehörden und die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter verteilt.

175. Die Einleitung von Abwässern und die dafür maßgeblichen technischen Voraussetzungen zur Reduzierung der Schmutzfracht sind nicht nur entscheidend für das Erreichen einer bestimmten Gewässerqualität und damit für umweltschutzbezogene Erwägungen. Die Zulässigkeit von Einleitungen und die für Wirtschaftsunternehmen verbindlichen technischen Rahmenbedingungen sind darüber hinaus insbesondere auch für die Entscheidung über die Ansiedlung an bestimmten Standorten relevant. Trotz der in § 7 a Abs. 1 WHG normierten Verpflichtung, Einleitungen nur dann zuzulassen, wenn die Schadstofffracht des Abwassers so gering gehalten wird, wie dies nach dem Stand der Technik möglich ist, gehen in die Entscheidungen der Genehmigungsbehörden vielfach auch standortpolitische Erwägungen ein. So gaben in einer Umfrage von GRAF mehr als die Hälfte der befragten Bezirksregierungen und unteren Wasserbehörden auf kommunaler Ebene an, „offen“ gegenüber Standort- und Kostenargumenten zu sein (2002, S. 134, 142). Besonders auf der kommunalen Ebene wird darüber hinaus die Gefahr der Einflussnahme von Vorgesetzen der Behördenmitarbeiter oder von Politikern auf die Genehmigungsentscheidung als erheblich eingeschätzt (GRAF 2002, S. 135). Auch die technischen Anforderungen zur Abwasserreinigung, die an die Einleitungen geknüpft werden, sind auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte nicht selten weniger anspruchsvoll als auf der Ebene der Mittelinstanzen (so bereits LÜBBE-WOLFF 1996, S. 57). So formuliert ein großer Teil der unteren Wasserbehörden lediglich für die durch Rechtsverordnung festgelegten Schadstoffe Anforderungen an die Emissionsreduzierung nach dem Stand der Technik. Dort nicht genannte Stoffe werden in den Einleitungsgenehmigungen nicht thematisiert (GRAF 2002, S. 136).

176. Erhebliche Vollzugsdefizite werden auf der kommunalen Ebene im Bereich der gewässerschutzrechtlichen Überwachung konstatiert (so bereits SCHINK 1993, S. 3; bestätigt durch KOCH et al. 1998; GRAF 2002). So wird von den unteren Wasserbehörden oftmals nur ein Teil der in ihrem Zuständigkeitsbereich vorgenommenen Einleitungen überwacht. Viele Behörden haben keine schriftlichen Überwachungskonzepte ausgearbeitet oder verfügen über keine vollständigen Verzeichnisse der Ein-

leitungen (GRAF 2002, S. 164 ff.), die jedoch die notwendige Grundlage für eine den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Überwachung darstellen.

177. Als wesentliche Ursachen für diese Vollzugsdefizite werden insbesondere eine unzureichende Personalausstattung der für den Vollzug verantwortlichen Behörden (GRAF 2002, S. 144 f.) sowie auch eine unzureichende fachliche Qualifikation des vorhandenen Personals bei den unteren Gewässerbehörden verantwortlich gemacht.

Angesichts dieser recht deutlichen Befunde aus der empirischen Vollzugsforschung sollte das bereits erfolgte Maß an Kommunalisierung im Bereich der Abwassereinleitungen kritisch überprüft werden. Weiter gehende Kommunalisierungsbestrebungen sind insofern erst recht nicht in Betracht zu ziehen.

178. Dagegen hat sich die Wahrnehmung der Abwasserbeseitigung als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe bewährt. Die Gemeinden erfüllen entweder für ihr Gebiet oder aber in der Form eines Zusammenschlusses mit anderen Gemeinden zu einem Zweckverband auch gebietsübergreifend diese Aufgabe gut (KOTULLA 2003, § 18 a Rn. 25). Um die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung auch in kleineren und finanzschwachen Gemeinden zu gewährleisten, sind gesetzliche Bestimmungen, wie insbesondere § 150 Abs. 2 Niedersächsisches Wassergesetz (NWG), sinnvoll, nach denen auf Antrag der Gemeinde auch der Landkreis die Abwasserbeseitigung übernehmen kann.

2.5.3.3 Chancen und Risiken der aktuellen Kommunalisierungstendenzen

179. Die Wahrnehmung von Umweltschutzaufgaben durch die Kommunen ist oftmals im strengen Sinne des Wortes unverzichtbar, da nur die Kommunen bestimmte ebenenspezifische Problemlösungsbeiträge leisten können. Das ist etwa im Bereich der Förderung effizienter Energienutzung offenkundig. Der konsequente Einsatz zum Beispiel von KWK-Anlagen setzt auch maßgeblich Entscheidungen der Kommunen in der Bauleitplanung, aber auch beim Einsatz eines ABZ voraus. Hier ist die Rechtslage – wie auch jüngere Judikate zeigen – partiell noch prohibitiv und sollte entsprechend den energiepolitischen Zielsetzungen der EU und Deutschlands angepasst werden, da die Kommunen einen wesentlichen Beitrag zur Energieeinsparung leisten sollen.

Auch in den Bereichen des Immissionsschutzes und des Natur- und Bodenschutzes sind materielle Problemlösungsbeiträge durch die kommunale Bauleitplanung möglich und notwendig. An allen diesen Beispielen wird anschaulich, dass es vielfach darum geht, für ein komplexes Aufgabenfeld alle unterschiedlichen, ebenenspezifisch möglichen und erforderlichen Problemlösungsbeiträge einzufordern. Das gilt auch für die schon erwähnte kommunale Gesamtverkehrsplanung, die natürlich wichtige überörtliche Bezüge aufweist, im Kern jedoch der Grundlegung aus kommunaler Perspektive bedarf. Leider ist auch in diesem Aufgabenfeld die Rechtslage prohibitiv (SRU 2005b, Tz. 472 ff.).

Auf der anderen Seite sind aber auch die Leistungsgrenzen der kommunalen Verwaltungsträger zu beachten. Dazu gehören die personelle und sächliche Ausstattung, die natürlich sehr unterschiedlich zwischen kreisangehörigen kleinen und mittleren Gemeinden einerseits und Großkreisen andererseits beschaffen ist. Auch wenn man sich bei Kommunalisierungsbestrebungen auf große kommunale Entscheidungsträger konzentriert, ist es aber illusionär, etwa fünfzig kommunale Verwaltungsträger auf das personelle und sächliche Niveau zu bringen, das zehn staatliche Umweltämter bzw. fünf Bezirksverwaltungen für Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG verfügbar haben. Außerdem wäre auch schon der Versuch einer solchen Behörden-, Personal- und Sachmittel-“Zersplitterung“ gänzlich ineffizient, weil die Zahl der relevanten Vorgänge bei diesen Verwaltungseinheiten unangemessen niedrig wäre.

In der Diskussion um die Leistungsgrenzen der Kommunen hilft die zum Schlagwort degradierte Formel von der „Orts- und Bürgernähe“ kaum weiter. Zum einen verlieren dabei die Gebote effektiver und effizienter Aufgabenerfüllung das ihnen zukommende hohe Gewicht. Zum anderen bemühen sich die Protagonisten weit reichender Kommunalisierungskonzepte nicht erkennbar darum, den genauen Nutzen der sogenannten Orts- und Bürgernähe zu belegen. Warum eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung mit Bürgerbeteiligung einschließlich Erörterungsverfahren bei örtlicher Durchführung in einer Mittelstadt für Bürger und Ort Vorteile bringen könnte, ist unerfindlich. Diese Erwartung steht auch in einem eigentümlichen Kontrast dazu, dass die gleichen Reformkräfte, die auf Kommunalisierung drängen, den Erörterungstermin zukünftig fakultativ machen wollen und damit die – unzutreffende – Verzichtbarkeit der „Bürgernähe“ deutlich signalisieren.

In der aktuellen Kommunalisierungsdebatte wird die Frage staatlicher Aufsicht behandelt. Wie eingangs dieses Abschnitts näher dargestellt worden ist, gibt es sehr unterschiedliche Kommunalisierungsformen, bei denen der staatlichen Aufsicht unterschiedliches Gewicht zukommt. Wenn in diesem Zusammenhang der Rückzug des Staates aus der Aufsicht mit dem populären Hinweis auf die Kraft der Selbstverwaltung gerechtfertigt wird, geht dies an wesentlichen Problemen vorbei. Aufsicht heißt vor allem aufwändige fachliche Hilfe und erst an zweiter Stelle staatliche Weisung. Die Hilfe ist vielfach nicht verzichtbar. Auch deshalb sind die Kosteneinsparungen bei Kommunalisierungen eher gering: Zum einen muss die Ausstattung der Kommunen verbessert, zum anderen eine adäquate staatliche Aufsicht aufgebaut werden – es sei denn, mit der Kommunalisierung wird sehenden Auges ein Aufgabenabbau in Kauf genommen.

2.5.4 Privatisierung in der Umweltverwaltung

2.5.4.1 Erscheinungsformen und Zielsetzung

180. Die Strategien zur Verwaltungsmodernisierung in den Ländern sehen neben einem ersatzlosen Verzicht oder der Reduktion von Aufgaben, ihrer Bündelung bei bestimmten Behörden oder der Delegation auf Kommunen

vielfach auch eine Privatisierung von Aufgaben vor. Sofern den Reformen eine Aufgabenkritik vorausgegangen ist oder vorausgeht, wird in ihrem Rahmen grundsätzlich auch die Frage nach Möglichkeiten der Aufgabenprivatisierung gestellt. Hinter dem Begriff der Privatisierung verbergen sich dabei in der Praxis unzählige Arten und Erscheinungsformen der Privatisierung bislang öffentlicher Aufgaben, die sich drei – zum Teil allerdings einander überlagernden – Grundtypen zuordnen lassen (EWALD 2004; MAURER 2004; STOBER et al. 2004):

– Formelle Privatisierung (auch „Organisationsprivatisierung“): Bei der formellen Privatisierung gründet der Staat zur Wahrnehmung der betreffenden Aufgaben privatrechtliche Organisationen (z. B. GmbH). Der Staat wird folglich in „privatwirtschaftlichem Gewande“ tätig. Soweit durch formelle Privatisierung ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen entsteht, in das auch Privatkapital eingebracht wird, spricht man von „Public Private Partnership“.

– Funktionale Privatisierung (auch „Erfüllungsprivatisierung“): Bei der funktionalen Privatisierung verbleiben Zuständigkeit und Aufgabenverantwortung beim Staat, dieser bedient sich zur Aufgabenwahrnehmung jedoch privater Personen („Verwaltungshelfer“) oder privater Institutionen, wobei es sich nicht nur um Unternehmen, sondern etwa auch um gemeinnützige Stiftungen oder um Landschaftspflegeverbände handeln kann. Darüber hinaus kann im anlagenbezogenen Immissionsschutz auch die Eigenüberwachung durch den Anlagenbetreiber selbst als eine Form der funktionellen Privatisierung angesehen werden. Beispiele für funktionale Privatisierungen stellen die bereits erfolgten oder im Rahmen der Reformbestrebungen ins Auge gefassten Auslagerungen von fachtechnischen Dienstleistungen und Serviceaufgaben wie insbesondere die Fremdvergabe von Labordiensten zur Überprüfung der Wasser- oder Abwasserqualität dar (vgl. z. B. für Bayern BAUER et al. 2006, S. 61).

– Materielle Privatisierung (auch: „Aufgabenprivatisierung“): Bei der materiellen Privatisierung zieht sich der Staat vollständig aus seiner Verantwortung zurück und überlässt die Erledigung der bisher wahrgenommen Aufgaben dem privatwirtschaftlichen Bereich und dem dort herrschenden Wettbewerbsprinzip, wobei jedoch in der Regel eine begleitende Regulierung erforderlich ist.

181. Die gegenwärtig zu beobachtenden Privatisierungstendenzen in der Umweltschutzverwaltung entsprechen weit gehend dem Typus der funktionalen Privatisierung, sodass Zuständigkeit und Aufgabenverantwortung beim Staat verbleiben, dieser jedoch private Akteure mit der Aufgabendurchführung betraut (vgl. Abschn. 2.5.4.3). Darüber hinaus finden sich im engeren Bereich des Immissions- und Gewässerschutzes auch Ansätze einer formellen Privatisierung, bei der der Staat in privatwirtschaftlicher Rechtsform handelt (vgl. Abschn. 2.5.4.2). Eine noch weiter gehende (materielle) Privatisierung, bei der sich der Staat zur Gänze aus seiner Verantwortung für den Umweltschutz zurückzieht, ist insbesondere möglicherweise in § 18 a Abs. 2 a WHG angelegt. Nach dieser Rahmenvorschrift sind die Länder dazu ermächtigt zu regeln, unter welchen Voraussetzungen eine öffentlich-rechtliche Körperschaft ihre Abwasserbeseitigungspflicht auf einen Dritten ganz oder teilweise befristet und widerruflich übertragen kann. Allein vom Wortsinn her erscheint es möglich, dass auch eine den öffentlich-rechtlichen Aufgabenträger befreiende Aufgabenübertragung auf Dritte erfolgt. Allerdings wird in der Literatur mit Blick auf die staatliche Gewährleistungsverantwortung argumentiert, dass die Verantwortung des ursprünglichen Beseitigungsträgers im Falle der Schlechterfüllung durch den Privaten reaktiviert werde (CZYCHOWSKI und REINHARDT 2003, § 18 a Rn. 23 d; weitere Nachweise bei LASKOWSKI 2006, S. 634 in Fn. 2866). Auch die wenigen Länder, die bisher von der Ermächtigung in § 18 a Abs. 2 a WHG Gebrauch gemacht haben, haben eine entsprechende Letztverantwortung der ursprünglich beseitigungspflichtigen Körperschaften normiert (LASKOWSKI 2006, S. 638). Eine materielle Privatisierung hat damit nicht stattgefunden, da der jederzeitige Rückfall der Aufgaben bei Schlechterfüllung durch den Privaten Ausdruck der verbleibenden staatlichen Letztverantwortung ist. Eine derartige materielle Privatisierung verbietet sich auch im Hinblick auf die staatliche Gewährleistungsverantwortung, die für den Umweltschutz in Artikel 20 a GG fundiert ist.

182. Eine Beurteilung der Chancen und Risiken von Privatisierungsmaßnahmen in der Umweltschutzverwaltung muss sich an den hiermit verbundenen Zielsetzungen orientieren. Dabei lassen sich in der aktuellen Privatisierungsdiskussion regelmäßig drei unterschiedliche Zielsetzungen finden (LUDWIG 1998, S. 140 ff.):

– Ordnungspolitische Gründe: Der Anteil staatlicher Tätigkeit an der Gesamtheit gesellschaftlich relevanter Aktivitäten soll zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Staates und zur Sicherung gesellschaftlicher Freiräume zurückgedrängt werden.

– Finanzpolitische Gründe: Durch Privatisierungsmaßnahmen soll externes Kapital aktiviert und die öffentliche Hand von defizitären Aufgabenbereichen entlastet werden.

– Effizienzgründe: Durch die Einbeziehung Privater sollen Effizienzsteigerungen und eine generelle Verbesserung des Vollzugs erreicht werden.

Da eine ordnungspolitische Grundsatzdiskussion über eine angemessene Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten an anderer Stelle zu führen ist, konzentriert sich der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) im Folgenden auf finanzpolitische Gründe und Effizienzgründe.

2.5.4.2 Formelle Privatisierung im Immissions- und Gewässerschutz

183. Eine Auslagerung von Elementen der immissions- und gewässerschutzrechtlichen Zulassungs- und Überwachungsaufgaben wie etwa die Begutachtung durch Sachverständige auf privatrechtlich organisierte Verwaltungs-

einheiten (insbesondere Eigengesellschaften in der Rechtsform einer GmbH oder AG), gegebenenfalls auch unter Hinzuziehung privaten Kapitals, bietet gegenüber dem gegenwärtigen Status eine Reihe von betriebswirtschaftlichen Vorteilen, die insgesamt betrachtet eine effizientere Aufgabenerfüllung erwarten lassen (WAGNER 2000, S. 233 ff.):

– Privatrechtliche Organisationsformen weisen eine generell höhere betriebswirtschaftliche Flexibilität auf.

– Aufgrund der größeren Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme erlauben privatrechtliche Organisationsformen eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung. Dies trifft in besonders starkem Maße auf gemischt-wirtschaftliche Unternehmen zu, denn hier wirken die Gewinninteressen der privaten Anteilseigner als Korrektiv gegenüber der einseitigen Verfolgung politischer Ziele zulasten der Wirtschaftlichkeit.

– Während öffentlich-rechtliche Organisationsformen an eine festgelegte Besoldungsordnung gebunden sind, ermöglichen privatrechtliche Organisationsformen leistungsabhängige Entlohnungssysteme, die insbesondere die Rekrutierung von Führungskräften erleichtern.

– Darüber hinaus bieten privatrechtliche Organisationsformen größere Freiheiten im Vergabe- bzw. Beschaffungswesen und erleichtern den Zugang zum Kapitalmarkt.

184. Obwohl die formelle Privatisierung, zumindest soweit lediglich ein Wechsel der Rechtsform erfolgt, in der Fachdiskussion zuweilen als „Scheinprivatisierung“ diskreditiert wird, sollten die hiermit verbundenen Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung nicht unterschätzt werden. Darüber hinaus bietet die formelle Privatisierung den unbestreitbaren Vorteil, dass die Aufgabenerfüllung im öffentlichen Sektor verbleibt, und damit weder zusätzliche Kontrollprobleme verursacht werden noch ein Abbau von Sachverstand erfolgt. Risiken der formellen Privatisierung ergeben sich jedoch dort, wo bei Hinzuziehung privaten Kapitals („Public Private Partnership“) Zielkonflikte zwischen Gemeinwohlbelangen einerseits und dem Gewinnstreben privater Kapitalgeber andererseits entstehen (WINDEL 1999).

2.5.4.3 Funktionale Privatisierung

2.5.4.3.1 Immissions- und Gewässerschutz

185. Die funktionale Privatisierung hat im Immissions- und Gewässerschutz in jüngster Zeit an Bedeutung gewonnen, wobei im Bereich der Abwasserbehandlung (Kläranlagen) und der Abfallwirtschaft (Sammlung, Transport, Verwertung, Beseitigung) ohnehin bereits seit vielen Jahren Leistungen von privater Hand oder in privat-kommunaler Partnerschaft realisiert werden. Während dies in der Vergangenheit im wesentlichen jedoch nur die rein technische Behandlungs- und Entsorgungsleistung betraf, wird nun im Rahmen der Suche nach Möglichkeiten einer Kosten sparenden Umweltverwaltung und flexibler Verwaltungsverfahren verstärkt auch die Möglichkeit einer Auslagerung von Teilen der immissions- und gewässerschutzrechtlichen Zulassungs- und Überwachungsaufgaben wie Begutachtungen auf private Sachverständige und Dienstleistungsunternehmen diskutiert. Trotz unbestreitbar vorhandener Effizienzpotenziale dürfen jedoch die praktischen Probleme, die eine solche Vorgehensweise mit sich bringen kann, nicht unbeachtet bleiben.

186. Von ausschlaggebender Bedeutung für eine Beurteilung der Privatisierung bestimmter Zulassungs- und Überwachungsaufgaben ist zunächst die Frage, ob die privaten Sachverständigen durch die zuständige Behörde bestimmt werden oder ob der jeweilige Anlagenbetreiber individuell am freien Markt einen zugelassenen Sachverständigen auswählen kann (wie beispielsweise in § 25 des Gesetzes zur Straffung der Behördenstruktur in NRW vorgesehen – Landtags-Drucksache 14/2574, S. 10). In dem zuletzt genannten Fall würden private Sachverständige ähnlich wie Ärzte, Rechtsanwälte etc. auf dem freien Markt um entsprechende Aufträge konkurrieren. Bei diesem Modell eines „Wettbewerb im Markt“ wird zwar die höchstmögliche Wettbewerbsintensität erzielt, es ergeben sich jedoch auch erhebliche Risiken (vgl. auch SCHERZBERG 2006): Da die privaten Sachverständigen von ihrem Auftraggeber frei ausgewählt und jederzeit durch einen anderen ersetzt werden können, ist insbesondere zu befürchten, dass sie aus wirtschaftlichen Gründen versucht wären, die Prüf- und Überwachungsstandards nicht einzuhalten. Dies kann die privaten Sachverständigen in Situationen bringen, in denen sie zwischen korrekter Aufgabenwahrnehmung und dem Risiko des Auftragsverlusts wählen müssen (FEHLING 2001, S. 369 ff.). Dabei könnten insbesondere finanzstarke Unternehmen mithilfe ihrer Nachfragemacht versuchen, eine Herabsetzung der Prüf- und Überwachungsstandards bis hin zur Ausstellung reiner Gefälligkeitsgutachten zu erzwingen. Der ohne Zweifel bestehende Reputationswettbewerb zwischen den privaten Sachverständigen könnte solche Fehlentwicklungen zwar zum Teil eindämmen, jedoch nicht gänzlich verhindern. Hinzu kommt, dass ein Reputationswettbewerb nur dann seine Wirkung entfalten kann, wenn unzulässige Absenkungen der Prüf- und Überwachungsstandards auch entdeckt werden. Soweit es im Zuge der Privatisierung zu einem Abbau von behördlichem Sachverstand kommt, wovon nach den gegenwärtigen empirischen Erfahrungen auszugehen ist (BAUER et al. 2006), wird die entsprechende Entdeckungsgefahr jedoch zunehmend geringer.

Um den genannten Fehlentwicklungen bei einem „Wettbewerb im Markt“ entgegen zu wirken, wäre eine intensive staatliche „Kontrolle der Kontrolleure“ erforderlich (SCHERZBERG 2006, S. 135; LUDWIG 1998), die einen Großteil der erzielbaren Effizienzgewinne wieder zunichte machen würde. Insbesondere müssten die zuständigen Behörden das Know-how, das durch die Privatisierung eigentlich extern bezogen werden soll, weiterhin auch intern vorhalten, um die entsprechenden Entscheidungen der privaten Sachverständigen jederzeit überprüfen zu können. Zwar wäre es denkbar, dass die Behörde – eine entsprechende Ausstattung mit finanziel-

len Mitteln vorausgesetzt – die Entscheidungen der privaten Sachverständigen durch Gutachter ihres Vertrauens nachprüfen lässt, auch dies würde jedoch zu einer Kostenduplizierung führen. Insoweit wären nennenswerte Effizienzgewinne nicht zu erwarten.

187. Auch durch einen Übergang zu dem Alternativmodell eines „Wettbewerbs um den Markt“ würden die genannten Anreiz- und Kontrollprobleme nur teilweise gemindert. Bei einem solchen Ansatz würden regionale Gebietsmonopole geschaffen, innerhalb derer jeweils nur ein Sachverständiger für die entsprechenden Prüf- und Überwachungsaufgaben zuständig wäre. Dabei würde das Recht, die Prüf- und Überwachungsaufgaben innerhalb des abgegrenzten Gebietsmonopols zu übernehmen, in regelmäßig wiederholten Ausschreibungswettbewerben an denjenigen Sachverständigen vergeben, der unter Einhaltung der entsprechenden Anforderungen das günstigste Angebot zur Leistungserstellung macht. Durch die zeitlich befristete Vergabe regionaler Gebietsmonopole bestünde für die privaten Gutachter zwar eine größere wirtschaftliche Sicherheit und der Anreiz zur Erstellung von Gefälligkeitsgutachten wäre entsprechend vermindert, zahlreiche Kontrollprobleme blieben aber nach wie vor ungelöst. Darüber hinaus wäre die konkrete Ausgestaltung des erforderlichen Ausschreibungswettbewerbs mit zahlreichen offen Fragen verbunden, die sich unter anderem darauf beziehen, nach welchen Kriterien die jeweiligen Gebietsmonopole und Aufgabenfelder abgesteckt werden sollten.

188. Aus den oben erläuterten Gründen ist jede Privatisierungslösung, bei der der Anlagenbetreiber individuell einen zugelassenen Sachverständigen auswählen kann, abzulehnen. Die Auswahl des privaten Sachverständigen sollte vielmehr weiterhin den zuständigen Behörden obliegen, wobei die Kosten für den privaten Sachverständigen nach dem Verursacherprinzip den Anlagenbetreibern anzulasten sind. Soweit die privaten Sachverständigen aufgrund ihrer größeren Flexibilität wirtschaftlicher arbeiten als die Behörde, sind aus gesamtwirtschaftlicher Sicht entsprechende Kosteneinsparungen zu erwarten. Eventuelle Bedenken, dass die Behörden bei dieser Konstruktion unnötig teure Sachverständige auswählen könnten, teilt der SRU nicht, denn unter standortpolitischen Gesichtspunkten haben die Behörden einen Anreiz, möglichst kostengünstige Lösungen zu finden.

189. Auch die in der Literatur angeführte „Capturing-Theorie“ (SCHERZBERG 2006) spricht eher für eine zurückhaltende Privatisierungspolitik. Nach dieser Theorie besteht die Gefahr, dass der private Sachverständige durch eine wiederholte und enge Zusammenarbeit mit einem bestimmten Anlagenbetreiber die für ein sachliches Urteil notwendige Distanz verliert. Diese Gefahr ist zwar auch dann gegeben, wenn ein Behördenmitarbeiter wiederholt mit der Überprüfung eines Anlagenbetreibers betraut ist, allerdings ist zu beachten, dass Behördenmitarbeiter der Fachaufsicht unterliegen und aufgrund ihres gesicherten Einkommens in der Regel weniger anfällig für einen Verlust der Objektivität sein werden als private Sachverständige, deren wirtschaftliche Situation davon abhängt, entsprechende Aufträge von Anlagenbetreibern erteilt zu bekommen.

190. Die Frage, welche bisher von Behördenvertretern wahrgenommenen Aufgaben privatisierungsfähig sind, sollte vor dem Hintergrund der oben erörterten Probleme eher restriktiv gehandhabt werden. Als privatisierungsfähig kommen generell nur solche Aufgaben in Anbetracht, die weit gehend standardisierte, auf einheitlichen Prüf- oder Verfahrenskatalogen beruhende Vorgänge betreffen. Komplexere Vorgänge, bei denen die Entscheidungen privater Sachverständiger ohnehin einer intensiven Nachprüfung durch die betreffende Behörde bedürfen, sollten demgegenüber auch unmittelbar durch die Behörde bearbeitet werden, weil hier durch eine Auslagerung keine maßgebliche Ressourcenentlastung zu erwarten wäre.

191. Als eine Sonderform der funktionalen Privatisierung kann schließlich die Eigenüberwachung durch die Anlagenbetreiber selbst angesehen werden. Unter Effizienzgesichtspunkten ist dieser Ansatz insoweit vorteilhaft, als der Anlagenbetreiber selbst mit den Gegebenheiten vor Ort am besten vertraut ist und damit die Anlagenüberwachung zu minimalen Kosten erfolgen kann. Problematisch ist dabei allerdings, dass jede Form der Eigenüberwachung die Gefahr mangelnder Objektivität in sich birgt. Insoweit sind die Anreizprobleme in diesem Fall noch stärker ausgeprägt als bei der Aufgabenübertragung auf private Dritte. Die Eigenüberwachung stellt deshalb kein Substitut für die behördliche Überwachung dar. Dies gilt auch für EMAS-zertifizierte (EMAS – Eco-Management and Audit Scheme) Unternehmen (vgl. auch SRU 2002a, Tz. 232 ff.). Eine Eigenüberwachung durch den Anlagenbetreiber selbst erscheint nur dann vertretbar, wenn es sich um Anlagen mit hinreichend geringem Gefährdungspotenzial handelt und zugleich zumindest eine stichprobenartige zusätzliche Kontrolle durch eine staatliche bzw. durch den Staat beauftragte Instanz gewährleistet ist.

2.5.4.3.2 Naturschutz

192. Die Aufgaben der Naturschutzverwaltungen gründen sich auf Völker-, Europa-, Bundes- und Landesrecht und liegen vor allem in den Bereichen Planung (§§ 13 bis 17 BNatSchG), Organisation der Eingriffsregelung (§§ 18 bis 21 BNatSchG), Gebiets- (§§ 22 bis 34 BNatSchG) und Artenschutz (§§ 39 bis 55 BNatSchG) sowie Öffentlichkeitsarbeit. Im Natur- und Landschaftsschutz kommt eine funktionale Privatisierung für folgende Aufgaben in Betracht:

- Hinzuziehung Privater zur Verbesserung des behördeninternen Sachverstands (interne Beratung, Fortbildung durch private Experten),
- Unterstützung bei der Abwicklung bestimmter Stufen behördlicher Verfahren, zum Beispiel Organisation von Anhörungen und von Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung,
- Erstellung von Planungen und Entscheidungsgrundlagen (Anfertigung von Gutachten durch externe Experten, z. B. Landschaftsplanungen, Artenschutzpro-

gramme oder Managementpläne im Bereich des Gebietsschutzes),

– Durchführung bestimmter Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen auf Grundlage behördlicher Entscheidungen,

– Öffentlichkeitsarbeit (Information, Beratung).

Effizienzvorteile versprechen hier die Spezialisierung der privaten Auftragnehmer auf die jeweilig abzudeckenden Aufgabenfelder und der Zugriff auf flexiblere Finanzierungsmöglichkeiten.

193. Soweit sich die Verwaltung bei der Durchführung ihrer Aufgaben der Hinzuziehung Privater bedient, gelten im Naturschutz dieselben grundsätzlichen Bewertungskriterien wie im anlagenbezogenen Umweltschutz (vgl. Abschn. 2.5.4.3.1). Zwar bestehen aufgrund der bei den Behörden verbleibenden Letztentscheidungsrechte keine grundsätzlichen Bedenken gegen eine Aufgabenauslagerung zur Erfüllung durch private Dienstleister, doch muss sichergestellt werden, dass die zuständige Verwaltung ausreichend personelle und sachliche Kapazitäten behält, um die notwendigen Letztentscheidungsbefugnisse auch ausüben zu können. Unter dieser Prämisse wird im Einzelfall zu prüfen sein, ob von einer privaten Durchführung Effizienzvorteile erwartet werden können.

194. Aufgrund knapper Kassen erscheint es zunehmend notwendig, alle Optionen der Privatisierung auf tatsächliche Kosteneinsparungen, Effizienz und unerwünschte Nebenwirkungen zu prüfen. Insofern bietet die Einführung von Ausschreibungen als Instrument in der Vergabe von Agrar- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen durch die Verordnung zur „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER-Verordnung) Vorteile aus ökonomischer und ökologischer Sicht (GROTH und FREESE 2006). Letztendlich ist aber die entscheidende Frage in der Privatisierungsdiskussion diejenige, ob und unter welchen Voraussetzungen Private als Sachwalter der öffentlichen Aufgabe des Naturschutzes anzuerkennen sind. Ausschlaggebend sind dabei vor allem die Effektivität und Zuverlässigkeit des Schutzes öffentlicher Güter und nicht die Frage nach der kostengünstigsten Variante.

Übertragung von Landschaftspflegemaßnahmen und Flächenschutz auf Private

195. Im Kontext des Flächenschutzes kommen funktionale Privatisierungen in Form der Übertragung der Aufgabe der Flächenbewirtschaftung an Private wie (Landes-)Stiftungen, gemeinnützige Vereine und Verbände oder auch Unternehmen in Betracht. Pflegemaßnahmen dürfen allerdings nur dann auf Private übertragen werden, wenn diese die Gewähr für eine wirksame Aufgabenerfüllung bieten, also über die notwendige Sachkunde und Zuverlässigkeit sowie bei unentgeltlicher Übernahme von Pflegeverpflichtungen auch längerfristig über die erforderlichen Finanzmittel zur Durchführung der Maßnahmen verfügen. Die Auswahl des kostengünstigsten Anbieters der geforderten Leistung kann bei Flächen im Besitz der öffentlichen Hand oder im Falle von Maßnahmen, die in einer großen Gebietskulisse erwünscht und nicht auf spezielle Flächen festgelegt sind (z. B. Flurgehölzpflanzungen und ihre Pflege) am besten über Ausschreibungen erfolgen (GROTH und FREESE 2006). Um den naturschutzfachlich gebotenen Schutz der Flächen sicherzustellen, müssen die Pflegeverpflichtungen rechtssicher und möglichst präzise ausgestaltet werden. Ferner hat der Staat durch wirksame Kontrollen und ein eventuelles Eingreifen dafür Sorge zu tragen, dass die Vereinbarung zur Erhaltung der Fläche von Seiten des Privaten auch erfüllt wird.

196. Landschaftspflegeverbände bilden eine geeignete Organisationsform für die Durchführung von Landschafts- und Pflegemaßnahmen. Sie sind auf privatrechtlicher Basis organisierte „freiwillige Zusammenschlüsse von Naturschutzverbänden, Landwirten und Kommunalpolitikern, die gemeinsam naturnahe Landschaftsräume erhalten oder neu schaffen wollen“. Zur Verfolgung dieses Ziels gehen die Beteiligten einen neuen Weg: „Die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen wirken gleichberechtigt zusammen; im Vorstand sind sie jeweils mit der gleichen Anzahl an Personen vertreten. Diese sogenannte Drittelparität aus Naturschutz, Landwirtschaft und Politik wird allgemein als faire und ausgewogene Konstruktion empfunden; sie schafft Vertrauen und fördert den praktischen Erfolg der Arbeit“ (DVL 2005). Zu deren Aufgabengebiet können Beratungstätigkeiten, Pflegearbeiten, Flächen- und Maßnahmenmanagement für die Eingriffsregelung, die Finanzanlage von einmaligen Kompensationszahlungen für eine langfristige Pflege, die Zusammenarbeit mit landwirtschaftlichen Kooperationen in Wasserschutzgebieten, die Unterstützung von Verarbeitungs- und Vermarktungsinitiativen sowie die Akquisition von Fördermitteln gehören. Je nach Problemsituation in einer Region können diese Agenturen unterschiedlich zugeschnitten und organisiert sein (SRU 2002a, Tz. 124). Seit der ersten Gründung zweier Landschaftspflegeverbände im Jahr 1985 hat sich die Anzahl der Landschaftspflegeverbände inzwischen auf 140 in Deutschland erhöht. In Bayern steuern zum Beispiel die Mitgliedskommunen für die Arbeit der Landschaftspflegeverbände über 4 Mio. Euro pro Jahr bei. Circa 40 % der Finanzmittel für Naturschutz und Landschaftspflege innerhalb der Landschaftspflegeverbände werden trotz der augenblicklich schwierigen Haushaltssituation von Kommunen aufgebracht (METZNER und BLÜMLHUBER 2005). Diese Mittel werden von den bayerischen Landschaftspflegeverbänden überwiegend für Landschaftspflegemaßnahmen ausgegeben (s. Tab. 2-30).

NABU-Artenschutzzentrum in Leiferde

197. Im Zuge der Umsetzung des Washingtoner Artenschutzabkommens (WA) sowie der EG-Verordnung 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (EG-Artenschutzverordnung) bedient sich das Land Niedersachsen eines Netzes von Auffangstationen, die in privater Trägerschaft liegen. So wird zum Beispiel das NABU-Artenschutzzen-

Tabelle 2-30

Ausgaben der bayerischen Landschaftspflegeverbände 2003

Landschaftspflege- und Naturparkprogramm	7,06 Mio.	*54 %*
Aufwendungen für Organisation	1,91 Mio.	*14 %*
Kulturlandschaftsprogramm – Teil C	1,19 Mio.	*9 %*
Maßnahmen in Naturschutzgebieten	0,92 Mio.	*7 %*
Vertragsnaturschutz-Programm	0,66 Mio.	*5 %*
Projekte des bayerischen Naturschutzfonds	0,55 Mio.	*4 %*
Ausgleichs-/Ersatzmaßnahmen	0,22 Mio.	*2 %*
Öffentlichkeitsarbeit	0,19 Mio.	*1 %*
Gutachten	0,13 Mio.	*1 %*
sonstiges	0,30 Mio.	*3 %*
gesamtes Maßnahmenvolumen in Euro	13,23 Mio.	***100 %***

Quelle: METZNER und BLÜMLHUBER 2005

trum in Leiferde bei Gifhorn vom Landesverband Niedersachsen des Naturschutzbundes Deutschland (NABU) getragen. Die staatlichen Aufgaben, die der NABU wahrnimmt, beziehen sich in erster Linie auf die Aufnahme von beschlagnahmten Tieren während laufender Ermittlungsverfahren. Für das Übernehmen dieser Aufgaben erhält der NABU eine monatliche Zuwendung von 10 000 Euro vom Land Niedersachsen aus dem Haushalt des Umweltministeriums (MU). Dies ist in einem Vertrag geregelt, der eine Laufdauer von fünf Jahren hat und in der Regel stillschweigend verlängert wird. Mit der Verwaltungsreform in Niedersachsen wurde die bislang zuständige Mittelbehörde (Bezirksregierung) aufgelöst. Die Umverteilung der Aufgaben hat dazu geführt, dass die Anfragen von jetzt für den Artenschutz zuständigen Behörden an die Station Leiferde stark zugenommen haben. Insgesamt ist die Belastung des Artenschutzzentrums als sehr hoch anzusehen. Der laufende Betrieb kann durch die Landesmittel nicht gewährleistet werden. Für die vollumfängliche Leistungsabsicherung wird daher auf private Zuwendungen (Vereinsgelder, Spenden) und ehrenamtliche Tätigkeit zurückgegriffen.

Nationalparkzentren in Niedersachsen

198. Der in § 24 (2) Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) gesetzlich verankerte Bildungsauftrag der Nationalparks wird im Land Niedersachsen überwiegend durch die privaten Träger der sogenannten Nationalparkhäuser wahrgenommen. Die Trägerschaften für diese Einrichtungen sind dabei unterschiedlich. In den beiden Nationalparks Harz und Niedersächsisches Wattenmeer bestehen sowohl auf überwiegend kommunaler Ebene finanzierte Einrichtungen (z. B. das Nationalparkhaus Norderney) als auch Einrichtungen in Trägerschaft der Umweltverbände (z. B. das Nationalparkhaus Torfhaus (BUND)) und Mischformen (Nationalparkhaus Greetsiel – Gemeinde Krumhörn und NABU). Die privaten Träger werden von der öffentlichen Hand für die erbrachten Leistungen bezuschusst, sind aber für eine langfristige Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs auf private Mittel von Stiftungen und anderen Zuschussgebern und die Einbeziehung ehrenamtlicher Mitarbeiter, Zivildienstleistender und Leistender eines freiwilligen ökologischen Jahres angewiesen. Zusätzliche Einnahmequellen etwa durch die Vermietung von Räumlichkeiten oder das Erheben von Eintrittsgeldern werden daher in Betracht gezogen.

Biologische Stationen in Nordrhein-Westfalen

199. Eine vom Ministerium für Umweltschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) Nordrhein-Westfalen erlassene Förderrichtlinie stellt die Basis für die staatlichen Zuwendungen dar, um die Biologischen Stationen in Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit den örtlichen NABU-Gruppen zu betreiben. Die öffentlichen Fördermittel fließen als Ko-Finanzierung der Mittel von den Kommunen und anderen körperschaftlichen Mitgliedern. Schwerpunkte der Aufgaben der Biologischen Stationen sind die Schutzgebietsbetreuung, Vertragsnaturschutz, Artenschutz, wissenschaftliche und beratende Aufgaben und Naturschutzbildung. Die Beteiligung der Kreise und kreisfreien Städte an der Vereinsträgerschaft für die Biologischen Stationen bindet diese in das kommunale Flächenmanagement und die Landschaftsplanung ein (EDV-Servicestelle der Biologischen Stationen 2006).

2.5.4.3.3 Fazit

200. Eine funktionale Privatisierung in der Umweltverwaltung wirft insgesamt schwerwiegende Bedenken und

Probleme auf. Im Bereich immissions- und gewässerschutzrechtlicher Zulassung und Überwachungsaufgaben sollte zur Vermeidung von negativen Anreizeffekten und Kontrollproblemen eine funktionale Privatisierung nur dann in Betracht gezogen werden, wenn es sich um weit gehend standardisierte, auf einheitlichen Prüf- oder Verfahrenskatalogen beruhende Vorgänge handelt und der private Sachverständige nicht durch den Anlagenbetreiber selbst, sondern durch die zuständige Behörde ausgewählt wird. Im Naturschutzbereich legen die oben genannten Beispiele nahe, dass eine funktionale Privatisierung auch immer mit der Gefahr einer Kürzung öffentlicher Naturschutzmittel verbunden ist. Deshalb ist hier sicherzustellen, dass die zuständige Verwaltung auch im Falle einer funktionalen Privatisierung ausreichende personelle und sachliche Kapazitäten behält, um die notwendigen Letztentscheidungsbefugnisse ausüben zu können.

2.5.5 Umweltschutzfinanzierung mit Gebühren

2.5.5.1 Reformbedarf in der Finanzierung von Umweltschutz

201. Die Finanzierung öffentlicher Umweltschutzmaßnahmen erfolgt gegenwärtig überwiegend aus dem allgemeinen Staatshaushalt. Gebühren und Entgelte tragen dagegen in vergleichsweise geringem Maße zur Finanzierung des öffentlichen Umweltschutzes bei. Sie werden für Amtshandlungen und Leistungen der zuständigen Gebietskörperschaften im Rahmen des Vollzugs der Umweltgesetze und Umweltverordnungen erhoben und deckten im Jahr 2003 gut 9 % der unmittelbaren Umweltschutzausgaben der öffentlichen Haushalte. Von diesen Einnahmen entfielen 29 % auf den Bund, 58 % auf die Länder und 13 % auf Gemeinden und Zweckverbände. Dem waren in der vorhergehenden Dekade deutliche Anteilsverschiebungen vorangegangen. Noch 1992 trug der Bund 69 %, die Länder dagegen nur 27 % und die Gemeinden und Zweckverbände ganze 5 % zum Gebühren- und Entgeltaufkommen im Umweltschutz bei. Der Bund finanzierte 2003 mit 14 % den größten Anteil seiner Ausgaben über Gebühren und Entgelte, die Länder 10 % und die Gemeinden und Zweckverbände nur 4 %. Auch hier ist der Anteil beim Bund anders als auf der Ebene der Länder und Gemeinden in der vorherigen Dekade, wenn auch nur leicht, gesunken. Mit 10 % überstieg 2001 der Anteil der Einnahmen aus Gebühren und Entgelten an der Finanzierung des sonstigen Umweltschutzes (Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde, Lärmbekämpfung, Strahlenschutz und Reaktorsicherheit) deutlich den gut 2 %igen Anteil der Gebühren- und Entgeltfinanzierung im Naturschutz. Deutlich höher ist dagegen die Deckung der traditionellen umweltrelevanten öffentlichen Dienstleistungsbereiche Abfall- und Abwasserentsorgung sowie Straßenreinigung durch Gebühren. Während die Bereiche Abwasser- und Abfallentsorgung ihre Ausgaben nahezu vollständig mit Gebühren und Entgelten finanzieren, decken Gebühren und Entgelte in der Straßenreinigung bundesweit gegenwärtig mehr als die Hälfte der unmittelbaren Ausgaben (Statistisches Bundesamt 2006a). Die Anteile der Gebühren- und Entgeltfinanzierung am Umweltschutz unterscheiden sich jedoch zwischen den einzelnen Bundesländern. So finanzieren Bundesländer, die ein Wasserentnahmeentgelt erheben, deutlich höhere Anteile ihrer Umweltschutzausgaben über diese Einnahmen (Tz. 212).

202. Umweltschutzleistungen des Staates erfordern eine solide finanzielle Ausstattung. Insbesondere in Zeiten knapper Haushaltskassen und sinkender Steuereinnahmen besteht die Gefahr, dass die Finanzierung des Umweltschutzes, dessen sichtbare Ergebnisse häufig erst mit zeitlicher Verzögerung eintreten, in der politischen Prioritätenliste an Bedeutung verliert. Eine stabile Finanzierung öffentlicher Umweltschutzleistungen stellt jedoch eine wesentliche Erfolgsbedingung nachhaltiger Umweltpolitik dar. Daher ist eine von den Schwankungen des staatlichen Budgets unabhängigere Finanzierung öffentlicher Umweltschutzleistungen wünschenswert. Hierzu kann eine Gebührenfinanzierung eines Teils der öffentlichen Leistungen durch die direkten Nutznießer dieser Leistungen beitragen.

Die öffentliche Bereitstellung von Umweltschutzleistungen ist dort notwendig, wo das individuelle Verhalten der einzelnen Bürger zu einer gesamtgesellschaftlich suboptimalen Umweltschutzqualität führt. Das erfordert jedoch nicht automatisch ein Verzicht auf die Lenkungswirkung einer kostengerechten Finanzierung dieser Leistungen. Nur ein Teil der Umweltschutzleistungen des Staates stellen rein öffentliche Güter dar, bei denen eine kostengerechte Finanzierung durch die Nutzer aufgrund positiver Externalitäten zu einem gesamtgesellschaftlich suboptimalen Leistungsniveau führen würde. Bei anderen Leistungen der Umweltschutzverwaltung handelt es sich um rein private Güter, deren Bereitstellung erst die Realisierung des öffentlichen Gutes Umweltschutz ermöglicht (Monitoring, Anlagengenehmigung). In diesem Fall sind die Kosten der Leistungserstellung den einzelnen Nutznießern prinzipiell anrechenbar. Dabei deckt die private Anlastung umweltpolitischer Vollzugskosten nicht nur die unmittelbaren Aufwendungen des Staates, die zusätzlichen betriebswirtschaftlichen Kosten der Unternehmen tragen indirekt zur Vermeidung potenziell umweltschädigender wirtschaftlicher Aktivitäten bei. Andere Umweltschutzleistungen zeichnen sich zum Teil als öffentliche Güter aus oder können durch technische Maßnahmen (z. B. Schaffung von Barrieren) zu privaten Gütern bzw. sogenannten Mautgütern modifiziert werden. In denjenigen Fällen, in denen eine solche Modifikation praktisch umsetzbar ist, kann durch eine Nutzerfinanzierung eine kostendeckende Bereitstellung realisiert und eine Übernutzung vermieden werden.

203. In der Verwaltungspraxis finden prinzipiell drei unterschiedliche Typen von Gebühren Anwendung. Die bedeutendste unmittelbare Einnahmequelle im Umweltschutz ist die Verwaltungsgebühr, eine öffentlich-rechtliche Geldleistung, die eine Gegenleistung für eine Amtshandlung oder eine sonstige Tätigkeit im Interesse einzelner darstellt. Sie setzt ein Tätigwerden der Verwaltung und eine besondere Beziehung des Gebührenschuld-

ners zu der vorgenommenen Verwaltungstätigkeit voraus (SACKSOFSKY 2000, S. 92). Derartige Gebühren fallen in erster Linie im Zuge von Anlagengenehmigungen, beispielsweise aber auch bei der Übermittlung von Informationen gemäß Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz an. Als Gegenleistung für die Benutzung bzw. Inanspruchnahme einer öffentlicher Anlage, Anstalt oder Einrichtung wird in der Verwaltungspraxis die Benutzungsgebühr erhoben (SACKSOFSKY 2000, S. 92 f.). Hierzu zählen im Umweltschutz beispielsweise die Gebühren für die Benutzung von Landessammelstellen für die Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle gemäß Atomgesetz (AtG). Verleihungsgebühren bzw. Konzessionsgebühren als Entgelt für die Einräumung eines subjektiv-öffentlichen Rechts („Ressourcennutzungsgebühr“) haben in der rechtswissenschaftlichen Diskussionen spätestens seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Sachen „Wasserpfennig“ (BVerfG, Beschluss v. 7. November 1955, BVerfGE, Bd. 93, S. 319 ff.) zwar einen beachtenswerten Raum eingenommen (SACKSOFSKY 2000, S. 95 ff.; MURSWIEK 1994, beide m. w. N.). In der Praxis führen sie aber bis heute ein eher unbedeutendes Dasein.

2.5.5.2 Rechtliche Stellung der Gebühr im Steuerstaat

204. Wenngleich Gebühren als gegenleistungsabhängige und damit nicht-steuerliche Abgaben in der Finanzverfassung des Grundgesetzes (Artikel 105 ff. GG) nicht explizit aufgeführt werden, bestehen an der prinzipiellen Zulässigkeit der Gebührenerhebung als im Übrigen auch traditionell anerkannte Einnahmeform des Staates keine Zweifel. Den Vorgaben der Finanzverfassung ist kein abschließender Kanon zulässiger Abgabentypen zu entnehmen (BVerfG, Beschluss v. 7. November 1995, BVerfGE, Bd. 93, S. 319 (342)). Gleichwohl ist aus Artikel 105 ff. GG nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts das Prinzip des Steuerstaates abzuleiten, wonach die Finanzierung staatlicher Aufgaben in erster Linie aus Steuern zu erfolgen hat. Gebühren wie auch andere nicht-steuerliche Abgaben bedürfen danach einer besonderen sachlichen Rechtfertigung (BVerfG, Beschluss v. 8. Juni 1988, BVerfGE, Bd. 78, S. 249 (266 f.); Beschluss v. 31. Mai 1990, BVerfGE, Bd. 82, S. 159 (178); Beschluss v. 7. November 1995, BVerfGE, Bd. 93, S. 319 (342 ff.); ebenso z. B. KIRCHHOF 1999, S. 45 ff., 182; SIEKMANN in: SACHS 2003, Artikel 104 a Rn. 45 ff.) Diese Rechtfertigung ergibt sich aus der Ausgleichsfunktion der Gebühr, die ein spezielles Entgelt für eine dem Einzelnen erbrachte Leistung des Staates darstellt. Die Ausgleichsfunktion spiegelt sich auch in den näheren Zulässigkeitskriterien an die Gebührenbemessung wider. Weit gehende Übereinstimmung besteht im Grundsatz insoweit zunächst, dass die Deckung der mit der staatlichen Leistungserbringung einhergehenden Kosten einen legitimen Gebührenzweck darstellt (Kostendeckungsprinzip) und die Gebühr im angemessenen Verhältnis zum Wert der erbrachten Leistung stehen muss (Äquivalenzprinzip; KIRCHHOF 1999, Rn. 199 ff.; SIEKMANN in: SACHS 2003, Artikel 104 a Rn. 74 ff.; HEUN in: DREIER 2000, Artikel 105 Rn. 21). Beide Prinzipien werden verfassungsrechtlich aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleitet (BVerfG, Beschluss v. 6. Februar 1979, BVerfGE, Bd. 50, S. 217 (227)).

205. Nicht abschließend geklärt ist unterdessen, in welchem Umfang es verfassungsrechtlich zulässig ist, bei der Gebührenbemessung vom Ansatz der Kostendeckung abzuweichen. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ausgeführt, dass die Gebühr aufgrund ihrer Zweckbestimmung nicht völlig unabhängig von den tatsächlichen Kosten der gebührenpflichtigen Staatsleistung festgesetzt werden dürfe. Aus der Zweckbindung der Gebühr ergebe sich jedoch keine verfassungsrechtlich begründete Begrenzung der Gebührenhöhe durch die tatsächlichen Kosten einer staatlichen Leistung. Mit einer Gebührenregelung dürften neben der Kostendeckung auch andere Zwecke verfolgt werden (BVerfG, Beschluss v. 27. August 1999, NJW 1999, S. 3550 f.). In der Literatur wird die Bindung an den Kostendeckungsgrundsatz kontrovers diskutiert (für eine solche Bindung KÖCK 1991, S. 12; ARNDT 1990, S. 33; anderer Auffassung hingegen KLOEPFER 2004, S. 311; vermittelnd SPARWASSER et al. 2003, S. 115 f.). Praktisch bereitet die Umsetzung des Kostendeckungsprinzips erhebliche Schwierigkeiten, da die Feststellung, welche Kosten eine bestimmte staatliche Leistung verursacht, mit erheblichem Aufwand verbunden und vielfach zusätzlich mit Unsicherheiten behaftet ist. Auch die Zurechenbarkeit der entstehenden Kosten zu einer Person oder zumindest Personengruppe verursacht gerade bei staatlichem Handeln zum Schutze der Umwelt, das auch dem Gemeinwohl dient, erhebliche Probleme. Weit gehend gelöst hat sich das Bundesverfassungsgericht vom Gedanken der Kostendeckung in seiner Entscheidung zum „Wasserpfennig“. Es betrachtete nicht, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe mit der Einräumung eines subjektiv-öffentlichen Rechts auf Grundwasserentnahme an einen Privaten Kosten auf Seiten der Verwaltung entstanden sind (BVerfG, Beschluss v. 7. November 1995, BVerfGE, Bd. 93, S. 319 ff.). Vielmehr stellte es auf den Nutzen ab, der mit der Verleihung eines solchen Rechts für den Privaten verbunden ist. Der Gebühr kommt damit die Aufgabe zu, einen individuellen Sondervorteil für die Nutzung eines knappen Gutes abzuschöpfen, womit sie zugleich eine Lenkungsfunktion erfüllen kann (MURSWIEK 1994; KOCH 2004a, S. 787). Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat zu umfangreichen Diskussionen über die Zulässigkeit von Gebühren geführt, die an die Verleihung eines Rechts anknüpfen. Kritiker befürchten insbesondere, dass durch Verleihungsgebühren letztlich auch die bloße Gestattung der Ausübung von grundrechtlich geschützten Freiheiten kommerzialisiert werden könnte (SIEKMANN in: SACHS 2003, Artikel 104 a Rn. 72; KIRCHHOF 1999, Rn. 187 f.).

Insgesamt ist die Erhebung und Ausgestaltung von Gebühren demnach mit erheblichen Rechtsunsicherheiten behaftet, die den Stellenwert des Instrumentes als Element zur Finanzierung staatlicher Umweltschutzausga-

ben, aber auch zur Steuerung des Ressourcenverbrauchs bedeutend relativieren.

2.5.5.3 Potenziale und Probleme einer verstärkten Gebührenfinanzierung im Umweltschutz

206. Für die Beurteilung der Eignung der Gebühren- und Entgeltfinanzierung aus ökonomischer Perspektive ist eine differenzierte Betrachtung der Kosten von öffentlichen Umweltleistungen sinnvoll. Häufig lassen sich die Kosten öffentlicher Umweltschutzleistungen einzelnen Nutznießern individuell zuordnen. Weniger leicht gelingt die Zurechenbarkeit der Kosten von Nutzungsoptionen öffentlicher Umweltschutzleistungen. Hierunter versteht man nutzungsunabhängige Kosten, die dem Staat durch die Bereitstellung der sachlichen Voraussetzungen für eine Umweltnutzung entstehen. Beide Kostenkategorien sind getrennt zu betrachten, da hieraus Rückschlüsse über die Vorteilhaftigkeit einer Steuer- bzw. Gebührenfinanzierung gezogen werden können.

Handelt es sich bei den öffentlichen Umweltschutzleistungen um die Bereitstellung einer Nutzungsoption, die später keinerlei oder nur sehr schwer individuell zuordenbare Zusatzkosten (sogenannte Nutzungsgrenzkosten) verursacht, liegt eine vollständige Steuerfinanzierung nahe. Sind die zusätzlichen Kosten der Umweltschutzleistung individuell leicht zuzuordnen, die Kosten der Nutzungsoption dagegen nicht, kann eine steuerfinanzierte Finanzierung der Kosten der Nutzungsoption und eine Gebührenfinanzierung der Zusatzkosten umgesetzt werden. Lassen sich auch die Kosten der Bereitstellung der Nutzungsoption einem begrenzten Adressatenkreis exklusiv zuordnen, ist eine vollständige Gebührenfinanzierung denkbar.

207. Gebühren stärken das Verursacher- bzw. Nutznießerprinzip indem sie das Äquivalenzprinzip verwirklichen und eine Abwälzung derjenigen Umweltschutzkosten, die sich einer bestimmten Nutzergruppe zuordnen lassen, auf die Allgemeinheit vermeiden. Der Nutzung von Umweltgütern stehen für den Konsumenten und Produzenten individuell spürbare und daher im Wirtschaftskalkül zu berücksichtigende Kosten gegenüber. Damit geht von der Gebührenfinanzierung ein Anreiz zu einer Reduzierung umweltbeeinträchtigender Aktivitäten aus.

Demgegenüber impliziert die Finanzierung von Verwaltungsleistungen im Umweltschutz ausschließlich aus allgemeinen Steuereinnahmen eine Subventionswirkung, die prinzipiell nur dann mit der umweltschutzpolitischen Zielsetzung des Staates vereinbar ist, wenn die dadurch ausgelöste Änderung der Umwelt- bzw. Naturnutzungen der Unternehmen und privaten Haushalte selbst vom Staat als förderungswürdig angesehen wird. So ist eine durch steuerfinanzierte Verwaltungsleistungen erleichterte Genehmigung von umweltintensiven Industrieanlagen sicherlich anders zu beurteilen als die aus umweltpädagogischen Gründen geförderte Nutzbarmachung der Natur durch den Staat. Allgemeine Steuern führen anders als Gebühren nicht zu einer gezielten Verteuerung der Umweltnutzung, verursachen aber durch die je nach Steuerobjekt variierende Ausweichreaktionen unterschiedlich stark ausgeprägte Steuervollzugs- und Steuervermeidungskosten (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2005, S. 267 f.).

208. Die Finanzierung öffentlicher Leistungen aus Gebühren- und Entgelteinnahmen steht den mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip der Steuerfinanzierung verbundenen Verteilungszielen des Staates nicht zwangsläufig entgegen Nach diesem der Steuerfinanzierung des Staates zugrunde liegendem Prinzip werden öffentliche Leistungen als gerecht finanziert angesehen, wenn die Kriterien der horizontalen und vertikalen Gerechtigkeit erfüllt sind. Das heißt, Individuen mit gleicher Leistungsfähigkeit sollen gleich, solche mit höherer Leistungsfähigkeit stärker und solche mit geringerer Leistungsfähigkeit schwächer zur Finanzierung herangezogen werden. Trotz der verfassungsrechtlichen Lockerung der Anwendung des Kostendeckungsgrundsatzes der Gebührenerhebung wird der den Gebühren eigene kostenorientierte Entgeltcharakter nach wie vor als Einschränkung des staatlichen Verteilungsspielraums gesehen und daher häufig als Nachteil der Gebühr bewertet (hierzu BIRK und ECKHOFF 2000, S. 64 f.; HENDLER 2000, S. 74 f.).

Ökonomisch effiziente Gebühren sind nicht für jeden Gebührenschuldner gleich. Aus rein ökonomischer Sicht kann der Staat, als exklusiver Anbieter verstanden, nur dann eine optimale Menge einzelnen Nutzern direkt zurechenbarer Umweltschutzleistungen ohne Subventionierung kostendeckend anbieten, wenn er nutzerspezifische Gebühren entsprechend der individuellen Zahlungsbereitschaften der Gebührenschuldner verlangt (BLANKART 2003). Da lediglich die Deckung der Grenzkosten einer zusätzlichen Leistungseinheit als Gebührenuntergrenze zu berücksichtigen ist, können vor allem öffentliche Leistungen mit hohen Gesamtkosten aber niedrigen Zusatzkosten ohne Effizienzeinbußen weniger leistungsfähigen Bürgern sozialverträglich gegen eine geringe Gebühr angeboten werden. Einkommensstärkere Nutzer öffentlicher Leistungen tragen dagegen mit höheren, ihrer individuellen Zahlungsbereitschaft entsprechenden Gebühren zur Fixkostendeckung der Leistungserstellung bei. Auch bei rein öffentlichen Gütern richten sich aus dieser Perspektive die optimalen Kostenbeiträge nach der marginalen Zahlungsbereitschaft der Nutznießer. Vor allem im Umweltbereich ziehen Unternehmen bzw. private Haushalte mit geringerem Einkommen einen niedrigeren Nutzen aus öffentlichen Leistungen und zeichnen sich daher bei gleichen Gütermengen durch eine geringere Zahlungsbereitschaft als finanziell besser gestellte Unternehmen bzw. Haushalte aus. Eine ökonomisch effiziente, einkommensprogressive Gebührengestaltung kann dort, wo sie praktisch umsetzbar ist, zu einer leistungsgerechten Umverteilung beitragen und wirtschaftliche Härten reduzieren (z. B. BLANKART 2003). Zielkonflikte zur sozialstaatlichen Verteilungsgerechtigkeit staatlicher Leistungsfinanzierung sind daher nicht zwangsläufig gegeben.

209. Die Gebührenfinanzierung der Verwaltung ermöglicht bei gleichzeitiger Einführung der doppelten Buchführung in der Haushaltsrechnung einen Zuwachs an

Transparenz im Bezug auf die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung der Verwaltung (Abschn. 2.2.3). Zudem können aus einer Erfolgsbeteiligung der Verwaltung Leistungserbringer und die damit verbundene Stärkung der Ressourcenverantwortung ein verwaltungsinterner Anreiz zur Verbesserung der Kundenorientierung und Senkung der Verwaltungskosten resultieren. Der nicht unbegründeten Gefahr eines erhöhten Verwaltungsaufwandes infolge der Gebührenfinanzierung kann die Verwaltung einerseits durch eine geeignete Abgrenzung ihres Leistungsangebots, andererseits durch eine Kosten sparende Bündelung von komplementären Umweltschutzleistungen vorbeugen. Generell sollten Gebühren nur erhoben werden, wenn die daraus resultierenden Mehreinnahmen die möglicherweise resultierenden Kosten eines erhöhten Verwaltungsaufwandes übersteigen.

2.5.5.4 Aktuelle und potenzielle Gebührenmodelle im Umweltschutz

Verwaltungsgebühren im Umweltschutz

210. Gegenwärtig erheben die Genehmigungsbehörden im Bereich der Anlagengenehmigung Gebühren zur Deckung des Verwaltungsaufwandes. Diese sind gemäß § 3 Verwaltungskostengesetz (VwKostG) so zu bemessen, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht, die Gebühren nur die Verwaltungskosten decken und das geschätzte Gebührenaufkommen den auf die Amtshandlungen entfallenden durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht übersteigt. Hierauf aufbauend existieren in den Bundesländern Gebührenordnungen, die Personalkostenansätze und Ansätze für den materiellen Verwaltungsaufwand berücksichtigen und den vorgangsbezogenen Aufwand in Form von Stundensätzen und vom Investitionsvolumen abhängigen Gebührensätzen für immissionsschutzrechtliche Angelegenheiten einbeziehen (u. a. Gebührenordnung des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg – GebO MLUR).

211. Grundsätzlich lassen die Gebührenordnungen eine vollständige Verwaltungskostendeckung zu. Die geringe Relation zwischen dem Gebühren- bzw. Entgeltaufkommen und den Ausgaben der Umweltschutzverwaltung zeigen jedoch, dass gegenwärtige Gebühreneinnahmen nur einen geringen Teil der tatsächlichen Verwaltungskosten decken (vgl. Tz. 201).

Das Wasserentnahmeentgelt als Form der Ressourcennutzungsgebühr

212. Gegenwärtig wird in zehn Bundesländern ein Wasserentnahmeentgelt in jeweils unterschiedlicher Ausgestaltung erhoben. Die Gestattung der Nutzung des Kollektivgutes Wasser allein gegen Entgelt lässt sich mit der hiermit verbundenen Gewährung eines Sondervorteils, der Bewahrung der nachhaltigen Leistungsfähigkeit der natürlichen Ressource Wasser sowie der aus Artikel 9 der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ableitbaren Anwendung des Verursacherprinzips bei Kostenanlastung der Wasserwirtschaft begründen (EWRINGMANN und VORMANN 2003, S. 5).

Seine ökonomische Rechtfertigung zieht das Wasserentnahmeentgelt vor allem aus seiner Lenkungswirkung. Obgleich Wasser aufgrund des globalen Wasserkreislaufs im engeren Sinne keine erschöpfbare Ressource ist, sind mit der Wasserentnahme wegen des Eingriffs in regionale Wasserkreisläufe eine temporäre Ressourcenverknappung und Umweltschäden verbunden (EWRINGMANN und VORMANN 2003, S. 20 f.). Die daraus resultierenden gesellschaftlichen Kosten werden den Wassernutzern zumindest teilweise auferlegt und lösen die aus umweltpolitischer Perspektive gebotene Lenkungswirkung dieses Instruments aus.

213. Für die Festsetzung der Tarife des Wasserentnahmeentgelts und die Begründung von Sonderregelungen sind im Einzelfall die Art der Wasserentnahme (Grund- oder Oberflächenentnahme), der Ort der Entnahme und die Entnahmemengen maßgeblich. Ebenso spielt der Marktwert des entnommenen Wassers eine Rolle. Eine Individualisierung der Vorteilsbestimmung durch Berücksichtigung des wirtschaftlichen Ergebnisses des jeweiligen Wasserverwertungsprozesses jedes einzelnen Wassernutzers für die Festlegung der Entgelthöhe ist möglich. Jedoch sollte zur Wahrung der ökologischen Lenkungswirkung berücksichtigt werden, dass zumindest die Umweltschadenskosten der Wasserentnahme nach Maßgabe quantifizierbarer Orientierungswerte abgegolten werden. Die Höhe der Abschöpfung des Sondervorteils kann unter Wahrung dieser Bedingung pauschalisierend und auf Basis geeigneter Wirtschaftlichkeitsindikatoren der Wassernutzer erfolgen (EWRINGMANN und VORMANN 2003, S. 21). Insofern sind allein aus wirtschaftlichen Erwägungen getroffene Befreiungen von der Entgeltpflicht eher kritisch zu sehen.

In nahezu allen Ländern enthalten die Entgeltregeln Zweckbindungsklauseln, die aufgrund ihrer zum Teil recht weiten Fassung dem jeweiligen Haushaltsgesetzgeber vergleichsweise großen Dispositionsspielraum gewähren. Die Deckung des Verwaltungsaufwandes ist in den meisten Fällen möglich, je nach landespolitischem Schwerpunkt werden die Einnahmen für die Wasserwirtschaft, den Gewässerschutz, den Grundwasserschutz, für Wassersparmaßnahmen oder zugunsten noch allgemeiner gehaltener Zwecke verwendet (EWRINGMANN und VORMANN 2003, S. 10). Derartige Zweckbindungen sind insoweit als unproblematisch zu bewerten, wie die Aufkommensverwendung nicht zu einer Reduzierung der Kosten der Wasserentnahme führt und somit der Lenkungswirkung des Instruments entgegenwirkt.

Gebühren- und Auslagenerhebung gemäß Kostenverordnung zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz zum Zuteilungsgesetz 2007 (EHKostV 2007)

214. Nach EHKostV 2007 sollen die Kosten der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) in voller Höhe

durch Gebühren refinanziert werden. Hiermit soll der administrative Aufwand der Umsetzung des Emissionshandels gedeckt werden, wodurch eine Steuerfinanzierung vermieden wird. Zudem resultiert eine, wenn auch relativ unbedeutende, zusätzliche Lenkungswirkung des Emissionshandels, da die Gebühren ebenso wie die Marktpreise der Emissionsrechte die Produktionskosten erhöhen und einen entsprechenden Anstieg der Endproduktpreise nach sich ziehen.

Ausnahmen von der Gebührenerhebung werden für Unternehmen gewährt, die weniger als 30 000 Emissionsberechtigungen zugeteilt bekommen. Begründet wird diese Maßnahme mit mangelnder Verhältnismäßigkeit der Belastung dieser Unternehmen durch die Gebührenerhebung (§ 2 EHKostV 2007). Aus ökonomischer Perspektive ist diese Ausnahmeregelung nicht begründbar. Eine Erhebung der Gebühr sollte mindestens in Höhe der zusätzlichen Kosten der Ausgabe und Kontrolle eines einzelnen Emissionsrechts erfolgen. Die Deckung der langfristigen Gemeinkosten lässt sich dagegen bereits über die Erhebung des nach Anlagengröße gestaffelten Grundbetrags und die Berücksichtigung des wirtschaftlichen Werts der Emissionsberechtigungen in den Gebühren erreichen (EHKostV – Anhang (zu § 1 Abs. 1) – Gebührenverzeichnis). Diese Differenzierung ist überdies geeignet, einen Teil der „Windfall-Profits“ der Unternehmen für die Refinanzierung des Emissionshandelssystems abzuschöpfen. Dem steht allerdings die dem Postulat der nicht gewinnwirtschaftlichen Verwaltungskostendeckung geschuldete, degressive Ausgestaltung der variablen Gebührensätze entgegen. Zur Entlastung von kleinen Anlagen wäre eher ein Verzicht auf die Erhebung der Grundgebühr denkbar.

Registrierungsgebühr im Rahmen der Registrierung, Evaluierung und Zulassung von chemischen Stoffen (REACH)

215. Die aktuelle REACH-Verordnung sieht Gebühren für die Registrierung und Notifizierung von Substanzen wie sie in der REACH-VO näher spezifiziert sind, die Genehmigungsmeldung für chemische Substanzen und die Erhebung von Einsprüchen gegen die im Rahmen des REACH-Verfahrens getroffenen Entscheidungen vor. Mithilfe des Gebührenaufkommens soll ein Teil der regulativen Kosten des REACH-Prozesses gedeckt werden. Neben den Einnahmen aus den Gebühren ist eine Finanzierung aus Mitteln der Europäischen Kommission und freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten vorgesehen.

Die öffentlichen Leistungen im Rahmen der europäischen Chemikalienpolitik dienen der Erhöhung der Chemikaliensicherheit. Mit der geplanten Gebührenfinanzierung können die Kosten der Realisierung dieses erhöhten Schutzniveaus auf die Verursacher potenzieller Gesundheitsgefährdungen und Umweltschäden und von diesen auf die Produktpreise überwälzt werden. Da die Konsumenten von Chemikalien und Produkten, für deren Erzeugung Chemikalien Verwendung finden, von der durch REACH erhöhten Chemikaliensicherheit am stärksten profitieren, wird diese Gebühr nicht nur dem Verursacherprinzip, sondern indirekt auch dem Nutznießerprinzip gerecht. Die Verwaltungsgebühren der neuen Chemikalienpolitik werden im Unternehmenskalkül berücksichtigt, erhöhen die Produktionskosten und die Kosten für den Marktzutritt neuer Marktanbieter und werden damit preiswirksam. Dies kann zu einer geringeren Produktnachfrage und damit zu einem reduzierten Einsatz potenziell gesundheits- und umweltgefährdender Stoffe führen.

216. Dennoch ist an der geplanten Gebührenregelung Kritik zu üben. Einerseits ist bereits in der Richtlinie vorgesehen nur einen Teil der Regulierungskosten über Gebühren zu finanzieren, andererseits sollen die Gebühren für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) gesenkt werden. Eine Subventionierung der Regulierungslast beeinträchtigt die Lenkungswirkung der Gebührenfinanzierung, weil sie verhindert, dass die Unternehmen die langfristigen Grenzkosten der Chemikalienpolitik tragen. Auch die pauschale Differenzierung der Gebühr nach der Unternehmensgröße lässt sich nicht ohne weiteres mit unterschiedlichen Regulierungskosten begründen. Es ist davon auszugehen, dass eine gegebene Unternehmensgröße das Ergebnis einer einzelwirtschaftlichen Optimierung der jeweiligen Produktfertigung im Bezug auf die gegebene Marktgröße ist. Daher konkurrieren KMU nicht zwangsläufig mit einem identischen Produktprogramm auf demselben Markt mit Großunternehmen. Somit kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Relation von Regulierungskosten zu den Gesamtumsätzen einer Produktsparte bei Großunternehmen stets geringer ist als bei KMU. Der Rückgriff auf eine Differenzierung nach dem individuellen Leistungsfähigkeitsprinzip greift hier ebenfalls zu kurz, da sich KMU von Großunternehmen nicht in jedem Fall bezüglich ihrer Rentabilität unterscheiden. Insofern weisen die Shareholder von KMU eine gleiche oder zumindest ähnliche Leistungsfähigkeit wie von Großunternehmen auf. Bei gleichen relativen Regulierungskosten ist demnach auch eine gleiche Belastung der Gewinne der Anteilseigner akzeptabel. Auch hier schmälern eine zu enge Auslegung der Verwaltungskosten und ein geringer Spielraum der unternehmensspezifischen Gebühren die Finanzierungs- und Lenkungspotenziale der Gebühren.

Gebühren und Spenden für die Nutzung von Naturschutzflächen

217. Eine Stärkung der finanziellen Ausstattung der öffentlichen Verwaltung durch die Kostenveranlagung klar abgrenzbarer Nutznießer von Verwaltungsleistungen ist auch im Naturschutz theoretisch denkbar. Möglich sind zum Beispiel eine Finanzierung durch Zutrittsentgelte für flächig klar definierte Schutzgebiete bzw. Preisaufschläge auf Komplementärgüter wie das Erheben von Kurtaxe und Fremdenverkehrsabgabe oder der Möglichkeit, durch Parkplatzgebühren in der Nähe von besonders attraktiven Landschaften, Landschaftsbestandteilen oder Informationszentren Einnahmen zu erzielen (SCHWEPPE-KRAFT 2006; HOLM-MÜLLER 1999). Da in der Bevölkerung eine nicht unbedeutende Zahlungsbereitschaft für den Arten- und Biotopschutz besteht (HAMPICKE et al. 1991; CORELL 1993; ZIMMER 1994), verspricht auch die

Sammlung freiwilliger Spenden von den Nutzern ein nicht zu unterschätzendes Finanzierungsaufkommen.

Grundsätzlich ist die direkte Finanzierung durch Gebühren zumindest eines geringen Teils der Kosten von Naturschutzleistungen möglich. Neben den individuell zurechenbaren Kosten erlaubt das verfassungsrechtliche Äquivalenzgebot bei der Wahl der Gebührenhöhe auch eine teilweise Abschöpfung der dem Einzelnen durch den Staat gewährten Vorteilsmehrung (vgl. BVerfG, Beschluss v. 7. November 1995, BVerfGE, Bd. 93, S. 319 (344)). Gegen eine obligatorische Gebührenfinanzierung und Abschöpfung der latenten Zahlungsbereitschaft für Natur können jedoch die im Bundesnaturschutzgesetz festgelegten Ziele von Schutzgebieten sprechen, insbesondere die naturkundliche Bildung der Besucher (BNatSchG § 24 Abs. 2). Damit diese umweltpädagogischen Ziele erreicht werden können, muss sichergestellt werden, dass einkommensschwache Personengruppen (Schüler, Studenten, Auszubildende, Rentner, Behinderte, Sozialhilfeempfänger) aber auch Personen mit einer geringen Zahlungsbereitschaft für den Naturschutz, welche ja gerade eine besondere Zielgruppe für Umweltbildungsmaßnahmen darstellen, nicht durch die Erhebung von Gebühren vom Besuch von Naturschutzgebieten ausgeschlossen werden. Ebenso ernst zu nehmen sind Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung. Deshalb erscheint es sinnvoll, insbesondere einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen den Zugang zur Natur nicht durch eine zusätzliche Gebührenbelastung zu erschweren. Die Gebührenfinanzierung im Naturschutz dürfte darüber hinaus aufgrund vielerorts zu erwartender hoher Kosten der Gebührenerhebung und der Besucherkontrolle an Praktikabilität einbüßen. Insofern erscheint die Erhebung einer Gebühr nur für solche Leistungen wünschenswert und praktikabel, deren Kosten den Nutzern unmittelbar zurechenbar sind und bei denen nur vergleichsweise geringer Gebührenaufwand entsteht (z. B. Baumkronenpfad im Nationalpark Hainich/Thüringen).

In vielen Situationen kann eine Finanzierung über die Belastung komplementärer Güter wie Preisaufschläge für Transport, Übernachtung, zusätzliche Serviceleistung (Führungen, Informationsveranstaltungen, Informationsmaterial, Souvenirs) im Zusammenhang mit der Bereitstellung der Naturschutzgüter vorteilhafter sein. Abgaben auf Güter und Dienstleistungen mit geringerer Komplementarität bzw. solcher Güter, auf deren Konsum leicht verzichtet werden kann sind dagegen weniger geeignet (HOLM-MÜLLER 2000, S. 143 f.). Ein Nachteil der Nutzung komplementärer Finanzierungsquellen dürfte jedoch die in der Regel schwierigere Differenzierung nach sozialen Gesichtspunkten sein.

Geringe Akzeptanzprobleme und deutlich reduzierte Erhebungskosten dürften eine Zusatzfinanzierung durch freiwillige Spenden aufwerfen. Ein Beispiel für freiwillige Eintrittspreise stellt die Aufstellung von Spendenautomaten an den Zugängen zum Schlosspark Sanssouci in Potsdam durch den Betreiber Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg dar. Erste Auswertungen der Daten verkaufter Spendentickets und Jahreskarten im Schlosspark Sanssouci deuten auf eine durchaus zufrieden stellende Akzeptanz der Parkbesucher hin (Die Welt vom 3. Mai 2006). Obgleich die Einnahmen hinter den anfänglichen Erwartungen zurück blieben, konnten die Kosten für Besucherbetreuer und Ticketautomaten gedeckt sowie aus den Überschüssen Gelder für Erhaltungsinvestitionen zur Verfügung gestellt werden. Zur Reduzierung der Entgelt- bzw. Spendenerhebungskosten stehen inzwischen verschiedene moderne Bezahlsysteme zur Verfügung, die sowohl für die Naturschutzverwaltung, als auch für die Besucher einen vergleichsweise geringen Aufwand verursachen.

2.5.6 Aufgabenabbau

218. Als kumulative Folge von Sparmaßnahmen und der Strukturbrüche, die mit mancher Verwaltungsreorganisation verbunden sind, verbleibt vielen Landesverwaltungen oftmals kaum eine Alternative dazu, ihr Aufgabenpensum quantitativ und vor allem auch qualitativ zurückzufahren. Hierbei lassen sich verschiedene Formen des Aufgabenabbaus unterscheiden:

– Ein expliziter Aufgabenabbau zum Beispiel als Folge einer Aufgabenkritik, verminderter Budgets für staatliche Leistungen oder sonstiger politisch-administrativer Entscheidungen: Dies kann zunächst freiwillige Aufgaben wie zum Beispiel Förderprogramme eines Landes oder auch zusätzliche Umweltschutzmaßnahmen wie die Erarbeitung von Umweltaktionsprogrammen etwa in Form der Lokalen Agenden 21 betreffen. Ein unmittelbarer Aufgabenverzicht von Seiten der Verwaltung ist darüber hinaus auch bei obligatorischen Aufgaben möglich. Dies gilt allerdings nur soweit, wie das Normenprogramm der Verwaltung rechtliche Gestaltungsspielräume belässt. Hier kann eine Reduktion des Aufgabenpensums zu einer Senkung des Qualitäts- und Leistungsniveaus in dem jeweiligen Handlungsbereich führen, die grundsätzlich rechtlich zulässig ist, sachlich jedoch fragwürdig erscheint.

– Verschiedene Formen eines faktischen, nicht unmittelbar gesteuerten oder „kalten Aufgabenabbaus“ (BAUER et al. 2006, S. 240 f.) zulasten der Erfüllung bestimmter Aufgaben: Das Aufgabenpensum wird nicht „offiziell“ reduziert. Vielmehr stellt sich der Aufgabenabbau als indirekte, nicht selten aber wissentlich in Kauf genommene Folge einer verschlechterten Ressourcenausstattung oder organisatorischer Umstrukturierungen dar. In unvermeidbarer Konsequenz einer verschlechterten Ausstattung oder auch neu definierter Arbeitsprozesse werden Prioritäten neu gesetzt und dabei auch gewisse Aktivitäten zurückgefahren oder vernachlässigt. Bestimmte Aufgaben werden nicht oder nur noch in verminderter Qualität erfüllt. In Extremfällen leidet darunter der Vollzug rechtlicher Vorgaben – der Wille des Gesetzgebers wird unterlaufen. Der faktische Aufgabenabbau schafft also das Vollzugsdefizit von morgen. Da es keine explizite Politik des Aufgabenabbaus gibt und der Abbau nicht öffentlich dokumentiert wird, wird diese Form der Aufgabenreduktion erst dann offen-

kundig, wenn der Abbau zu öffentlich wahrnehmbaren Unfällen, Krisen oder sogar zu Skandalen führt. Die Folgeverantwortung für die auf den übergeordneten Ebenen getroffenen Entscheidungen über Organisation, Personal und Finanzen werden dabei auf die unteren Ebenen abgewälzt.

– Der Abbau von Rechtsvorschriften (Deregulierung) schließlich passt die Rechtslage an die veränderten Kapazitäten an. Deregulierungsbestrebungen finden dort eine unmittelbare Grenze, wo sie gegen höherrangiges Recht (Bundes-, Europa- oder auch Völkerrecht) verstoßen. Soweit es um das Bundesrecht geht, sind den Ländern allerdings mit der Föderalismusreform erhebliche Möglichkeiten eingeräumt worden, zukünftig vom Bundesrecht abzuweichen (SRU 2006). Symptomatisch für die Deregulierungsbestrebungen sind die Bemühungen, Vorschriften, die materiell oder auch prozedural über das europäische Umweltrecht hinausgehen, auf das Niveau einer „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ europarechtlicher Vorgaben zu reduzieren. Entsprechende Tendenzen zeigen sich derzeit vor allem in Bundesratsinitiativen der Länder zur Modifikation des Verwaltungsverfahrensrechts (vgl. Kap. 2.6). Die Vorbereitungen zu einem Umweltgesetzbuch eröffnen für einen regulativen Aufgabenabbau verstärkt eine bundespolitische Arena.

Im Folgenden werden einige Beispiele für die verschiedenen Formen des Aufgabenabbaus aufgezeigt. Dabei geht es weder um eine repräsentative noch um eine Vollständigkeit beanspruchende Darstellung, sondern lediglich um eine, die den Zusammenhang zwischen Verwaltungsreform und Aufgabenabbau illustriert und als bedeutsames Problemfeld identifiziert.

2.5.6.1 Expliziter Aufgabenabbau

219. Die Entscheidungen für einen direkten Aufgabenabbau werden häufig in den Aufgabenkritiken getroffen, die im Rahmen der Verwaltungsreformen durchgeführt werden. Die Reduktion der Aufgaben drückt sich einerseits in der Einsparung von Finanzmitteln (z. B. bei Förderprogrammen) aus, andererseits in dem Abbau zugewiesener Personalstellen.

Schnittstelle zwischen explizitem und faktischem Aufgabenabbau

220. Die klaren Ziele der Verwaltungsreformen in einigen Bundesländern hinsichtlich Personaleinsparungen und Kostensenkungen (Kap. 2.3; SRU-Fachgespräch Verwaltungsreform, 1. Juni 2006) werden auch in den Aufgabenkritiken deutlich: Häufig mangelt es an sachlichen Argumenten für die Reduktion des Aufgabenpensums („Reduzierung der Mitarbeit, weil das Personal der staatlichen Wasserwirtschaft zu reduzieren ist“ (Niedersächsisches Umweltministerium 2003a)) und näheren Vorstellungen, wie diese zu erfolgen hat (z. B. Finanzministerium Schleswig-Holstein 2006). Dies erweckt unter anderem den Anschein, dass sich alle Aufgaben unverändert auch mit reduziertem Personaleinsatz wahrnehmen lassen. Teilweise wird dies auch tatsächlich möglich sein, nämlich dort, wo der Vollzug beispielsweise durch Prozessoptimierungen infolge des Einsatzes elektronischer Hilfsmittel effizienter gestaltet werden kann. In der Regel werden die Verwaltungseinheiten bei weniger Personal und unvermindertem Zuständigkeitsbereich aber gezwungen sein, Prioritäten im Vollzug zu setzen. Hier zeigt sich die Schnittstelle zwischen dem unmittelbaren, expliziten und faktischen, indirekten Aufgabenabbau.

Abbau freiwilliger Aufgaben: Rückzug aus Förderung und Beratung

221. Bei der Frage, auf welche Aufgaben der Staat und die Umweltverwaltung am ehesten verzichten können, liegt es nahe, dass am unschädlichsten im Bereich freiwilliger Aufgaben gespart werden kann. Aus den dem SRU vorliegenden Konzepten verschiedener Bundesländer wird deutlich, dass sich die Länder auf ihre Kernaufgaben konzentrieren wollen (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2005; Bayerische Staatsregierung 2003).

Die Reduktion freiwilliger Aufgaben äußert sich insbesondere in dem Abbau von Förderungsprogrammen. So wird in Schleswig-Holstein die Förderung kommunaler Abwasseranlagen zum Jahr 2009 trotz Minderheitsvoten aus der Projektgruppe Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung eingestellt. Dadurch entfallen die derzeitigen Zuwendungen durch das Land von 3 850 300 Euro sowie 4,8 Personalstellen, die in den Staatlichen Umweltämtern angesiedelt sind (Finanzministerium Schleswig-Holstein 2006, S. 69). Die Anmerkung im Bericht der Projektgruppe zur Verwaltungsmodernisierung besagt, dass „sofern auch über den Zeitpunkt hinaus kommunale Abwasseranlagen gefördert werden, [...] dies im Einzelfall weiterhin – auch ohne die 4,8 Stellen – sichergestellt werden“ kann (Finanzministerium Schleswig-Holstein 2006, S. 70). Wie dies ohne fachlich dafür zuständiges Personal geschehen soll, wird unterdessen offen gelassen. Das Zurückfahren von Förderungen betrifft auch den Agrarbereich. So wird das Agrarinvestitionsförderprogramm, mit dessen Hilfe die „Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz“ in Schleswig-Holstein umgesetzt wird, gekürzt. Jährlich konnten circa 380 Landwirte für ihre Investitionen (ab 50 000 Euro) mit einer Zinsverbilligung bzw. einem Zuschuss gefördert werden. Die Förderung bleibt in Form eines einmaligen Zinszuschusses erhalten, auf die 20jährige Zinsverbilligung wird jedoch verzichtet. Dies ermöglicht eine Reduzierung von 4,0 Stellen bei den Ämtern für ländliche Räume (ÄLR) (Finanzministerium Schleswig-Holstein 2006, S. 54).

Neben Niedersachsen ist auch in Bayern ein Rückzug aus allen staatlichen Beratungsangeboten vorgesehen (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2005; Bayerische Staatsregierung 2003). Schleswig-Holstein will Beratungsprojekte zum ökologischen Landbau wie Seminare oder andere Veranstaltungen zukünftig entfallen lassen (Finanzministerium Schleswig-Holstein 2006). Der Rückzug aus Beratungsleistungen ist insbesondere

auch deswegen kritisch zu beurteilen, weil die integrative Ausrichtung der Umweltpolitik (vgl. Abschn. 1.2.1) in Zukunft verstärkt Beratungsleistungen erfordern wird.

Die Mitarbeit in transnationalen und nationalen Gremien wie der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) soll ebenfalls reduziert werden (Niedersächsisches Umweltministerium 2003a, Anlage 3.1. Teil III S. 2). Die Begründungen klingen einfach, aber nicht schlüssig: „Fachübergreifende Abstimmungen entfallen mit der Auflösung der Bezirksregierungen“ oder „Die Mitarbeit [in transnationalen und nationalen Gremien] entfällt in diesem Umfang, weil sich die Aufgaben der staatlichen Wasserwirtschaft nach Auflösung der Bezirksregierungen ändern und das Personal reduziert wird“ (Niedersächsisches Umweltministerium 2003a, Anlage 3.1. Teil III S. 2). Für die Gremienarbeit in der Wasserwirtschaft wird eine Stelle vorgehalten, die ehemals beim Niedersächsischen Landesamt für Ökologie angesiedelt war.

Aufgabenabbau im Kontext obligatorischer Aufgaben

222. Soweit im Kontext von Pflichtaufgaben auf bestimmte Tätigkeiten verzichtet werden soll, hängt das Ausmaß der Aufgabenreduktion von dem Gestaltungsspielraum ab, der den Verwaltungen gesetzlich zugewiesen ist. Dabei wird generell eher auf Aufgaben verzichtet, deren Erfüllung keine oder nur eine geringe politische Aufmerksamkeit zuteil wird. Beim europäischen Umweltrecht ist die öffentliche Wahrnehmbarkeit von Vollzugsproblemen wegen der umfassenden Berichts- und Dokumentationspflichten und der Kaskade von Beschwerdeverfahren, Rügen und Sanktionen, die bis zu einer Verurteilung beim Europäischen Gerichtshof reichen können, hingegen hoch. Hier findet ein Aufgabenverzicht nicht oder nur in geringem Umfang statt. Dies betrifft zum Beispiel Aufgaben zur Umsetzung der WRRL (z. B. die Erarbeitung fachlicher Vorgaben zur Beurteilung von Belastungen von Oberflächengewässern) oder nach mehrfacher Verurteilung Deutschlands durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) der FFH- und Vogelschutz-RL (nach Ausweisung der Schutzgebiete nunmehr vordringlich Erarbeitung von Managementplänen zum Schutz der NATURA 2000-Gebiete).

Stärker scheint der Aufgabenabbau dort vorangetrieben zu werden, wo obligatorische Aufgaben nicht oder zumindest nicht unmittelbar in einem europarechtlichen Kontext stehen. Besonders deutlich wird ein Aufgabenabbau insoweit bei den Hilfestellungen der obersten oder oberen Landesbehörden für die nachgeordneten Vollzugsebenen, insbesondere in Form der Erarbeitung von rechtskonkretisierenden Leitfäden oder Verwaltungsvorschriften. Entsprechende Dienstleistungen lassen sich als unterstützende Maßnahmen der Staatsaufsicht zurechnen. Für den praktischen Vollzug erweist es sich als besonders gravierend, wenn rechtskonkretisierende Leitfäden oder Verwaltungsvorschriften nicht mehr erarbeitet werden und damit die Vollzugsbehörden mit Anwendungs- und Auslegungsfragen alleine gelassen werden (SRU Fachgespräch Naturschutz, 24. November 2005). Ohne die Entwicklung strategischer Konzepte ist auch eine einheitliche, abgestimmte und damit effiziente Aufgabendurchführung gefährdet.

In Niedersachen soll in erheblichem Umfang auf Hilfestellungen im Bereich der konzeptionellen und planerischen Tätigkeiten verzichtet werden, und zwar auf (Niedersächsisches Umweltministerium 2003b)

- die Erstellung von Arbeitshilfen und Fachbeiträgen zur landesweit einheitlichen Durchführung der Eingriffsregelung, der Strategischen Umweltprüfung (SUP) und der Landschaftsplanung,
- die Entwicklung von gemeinsamen Konzeptionen zur Integration der Naturschutzziele in andere Planungen (z. B. Bauleitplanung, Straßenbau, Umsetzung der WRRL),
- die Entwicklung von Konzeptionen zu Grundsatzfragen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), SUP, Eingriffsregelung (z. B. Kompensationsflächen-Kataster, Flächenpool, Ersatzzahlung, gute fachliche Praxis, Umsetzung der SUP) und
- die Entwicklung von Pflege- und Entwicklungskonzeptionen für Naturschutzgebiete.

Diese Form des Aufgabenabbaus, die ähnlich auch in anderen Bundesländern vorgesehen ist, reduziert die Zukunftsfähigkeit von Verwaltungen. Neue Probleme oder Themen können nur noch vermindert bearbeitet werden (SRU-Fachgespräch Gewässerschutz, 28. April 2006). Dies erklärt zum Teil auch den Widerstand vieler Landesregierungen gegen neu zu bearbeitende Umweltprobleme oder Handlungsprogramme, zum Beispiel beim Bodenschutz oder im Hinblick auf Arzneimittel in der Umwelt.

Ein weiteres Beispiel bildet der Vertragsnaturschutz. So sieht Schleswig-Holstein in seiner Aufgabenkritik vor, auf die Umsetzung von entsprechenden Landesprogrammen teilweise dauerhaft zu verzichten. Dieser Verzicht ist vorgesehen, obgleich erkannt wird, dass die Aufgabe für die Umsetzung von NATURA 2000 unverzichtbar sei (Finanzministerium Schleswig-Holstein 2006, S. 102). Hierdurch können 4,15 Personalstellen und vor allem 400 000 Euro als frei werdende Personal- und Finanzmittel eingespart werden, die direkt zur Entlastung des Landeshaushaltes beitragen sollen. Auch das naturschutzrechtliche Vorkaufsrecht soll in Schleswig-Holstein künftig nur noch reduziert wahrgenommen werden. Für dieses Vorkaufsrecht, das dem Land an bestimmten naturschutzrelevanten Grundstücken zusteht, wird der Personalbestand von 1,1 Stellen auf 0,3 Stellen zurückgefahren (Finanzministerium Schleswig-Holstein 2006, S. 71).

Weiterhin sollen in den ÄLR 3,55 Personalstellen und 204 568 Euro dadurch frei werden, dass auf Gutachten verzichtet wird, die sich auf die Frage beziehen, ob ein im Außenbereich geplantes Bauvorhaben einem landwirtschaftlichen Betrieb dient und daher als privilegiertes Vorhaben anzusehen ist. Die ÄLR haben auf Anfrage der unteren Bauaufsichtsbehörden, deren Aufgaben sowohl von Landkreisen als auch durch Verordnung von amtsfreien Gemeinden wahrgenommen werden, bisher diese Gutachten erstellt. Diese Unterstützung der kommunalen

Ebene durch das Land wird künftig wegfallen. Die Aufgabe wird gestrichen, obwohl der Vertreter des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetags daraufhin hingewiesen hat, dass eine neutrale Stelle zur Beurteilung des privilegierten Bauens im Außenbereich wichtig sei. Der Vertreter des Landkreistages plädierte ebenfalls dafür, dass diese Funktion weiterhin von einer Landesbehörde wahrgenommen wird, sprach sich jedoch für die Zuweisung der Aufgabe an eine seiner Auffassung nach neutralere Stelle als die ÄLR, zum Beispiel das zukünftige Landesamt für Bodenmanagement aus (Finanzministerium Schleswig-Holstein 2006, S. 59). Diese Voten lassen vermuten, dass das benötigte Sachverständigenwissen auf der unteren Ebene nicht vorgehalten werden kann. Auch wenn der Staatssekretär des Innenministeriums den Bauaufsichtsbehörden in dieser Hinsicht sein Vertrauen ausgesprochen hat (Finanzministerium Schleswig-Holstein 2006, S. 59), scheinen von anderer Seite dennoch Bedenken zum künftigen sachgerechten Vollzug der Aufgabe zu bestehen.

Durch die Auflösung der Bezirksregierungen in Niedersachsen sind Aufgabenbereiche weggefallen. Dies betrifft zum Beispiel die Mitwirkung im Rahmen von Zulassungsverfahren (z. B. Stellungnahmen in Planfeststellungsverfahren). Trotz Minderheitsvoten von Projektgruppenmitgliedern, die dafür plädierten, dass die Mitwirkung auf übergeordneter Stelle wahrgenommen wird (Niedersächsisches Umweltministerium 2003b), wurden die entsprechenden Personalstellen aber vermutlich nicht auf Ministerialebene hochgezont.

2.5.6.2 Faktischer Aufgabenabbau

223. Vielfach werden die Vollzugsbehörden mit den Konsequenzen organisatorischer, personal- und haushaltspolitischer Entscheidungen alleine gelassen. Auf der Basis der verschiedenen Interviews, die das Gutachterteam (BAUER et al. 2006) für den SRU durchgeführt hat, und der eigenen Fachgespräche sind dem SRU verschiedene Formen eines faktischen Aufgabenabbaus berichtet worden. Es konnte nicht Aufgabe und Funktion der verschiedenen Interviews und Gespräche sein, flächendeckend zu überprüfen, in welcher Ausprägung und Relevanz solche Formen des Aufgabenabbaus vorkommen. Dies muss weiteren empirischen Untersuchungen und möglichst auch einer vertieften Evaluation der jeweiligen Verwaltungsreformen vorbehalten bleiben. In der Summe der Gespräche bleibt allerdings die Erkenntnis, dass es sich hierbei um ernstzunehmende verbreitete Phänomene handelt. Man kann die folgenden Formen eines „kalten“ Aufgabenabbaus identifizieren:

Qualitätsverlust der Aufgabenerfüllung

224. Folge der Prioritätensetzungen ist auch ein Qualitätsverlust der noch stattfindenden Aufgabenbewältigung. Unter zunehmendem Zeitdruck und Kapazitätsengpässen sinkt die Bearbeitungstiefe der Vorgangsbearbeitung. Berichtet wird auch von einer abnehmenden Beratungsintensität für die antragstellenden Unternehmen.

Im Bereich des Naturschutzes wird über Baden-Württemberg berichtet, dass der Zustand geschützter Biotope und die Qualität von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht mehr systematisch geprüft werden (BAUER et al. 2006, S. 35). In Bayern ist der jüngste Landesentwicklungsplan in seinem Volumen im Vergleich zu seinem Vorgänger von 2003 um 40 % gekürzt worden, was auf eine wesentlich geringere Detailgenauigkeit und damit auch Vorgabendichte hinausläuft (BAUER et al. 2006, S. 66). Auch ist nach Auffassung von hochrangigen Fachbeamten die Qualität behördlicher Bescheide zurückgegangen (SRU-Fachgespräch Immissionsschutz, 23./24. Februar 2006). Zunehmend würde in der Praxis auf eine nähere Konkretisierung der Pflichten von Betreibern umweltrelevanter Anlagen verzichtet und nur noch pauschal auf die erforderliche Einhaltung gesetzlicher Vorschriften verwiesen. Inzwischen wird die Option der deutlichen Reduktion der Regelungstiefe von Genehmigungen offenbar sehr ernsthaft diskutiert, wobei repressive Kontrollen und Bußgelder als fragwürdige funktionale Äquivalente erwogen werden. Voraussetzung hierfür wäre allerdings zumindest hinreichendes Personal und konkretisierende Maßstäbe.

Ressourcenschonung durch Konfliktvermeidung

225. Eine Form des Aufgabenabbaus ist auch die Konfliktvermeidung, insbesondere im Bereich des Naturschutzes. In diesem Bereich treffen besonders intensiv konkurrierende Raumnutzungsansprüche aufeinander. Naturschutzfachliche Anliegen behindern oder begrenzen oft ökonomische Flächennutzungen. Konflikte binden in der Regel erhebliche Ressourcen. Um die Konflikte zu lösen, sind intensive Recherchen, die Ausarbeitung überzeugender Argumentationslinien, Briefwechsel und Suchprozesse nach Kompromissen notwendig. Ressourcenschwache Behörden sind nur sehr begrenzt konfliktfähig und können unter Umständen ihre fachlichen Standpunkte auch dort, wo es sachlich angemessen wäre, nicht mit dem angemessenen fachlichen Nachdruck einbringen. In Bayern ist die Entwicklung möglichst konfliktfreier und weniger präziser Managementpläne für FFH-Gebiete angeordnet worden, nachdem frühere Entwürfe auf den Widerstand der Bauernverbände gestoßen sind (BAUER et al. 2006, S. 65).

Koordinationsdefizite und Ressortpartikularismus

226. Auch von zunehmenden Koordinationsdefiziten wird berichtet. Fachbehörden unter zunehmendem Rationalisierungsdruck neigen zunächst dazu, sich prioritär mit ihren internen Pflichtaufgaben zu befassen, bevor sie in manchmal auch aufwändige Koordinationsprozesse mit anderen Behörden treten. Während des Fachgespräches des SRU zum Naturschutz am 24. November 2005 kritisierten eingeladene Verwaltungsbeamte aus den Bundesländern die unzureichende Verzahnung zwischen Naturschutz und Gewässerschutz bei der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen zum Vollzug der WRRL, wie sie gerade im Hinblick auf Überschneidungen bei der Ausweisung von FFH-Gebieten und der Schutzgebiete nach Artikel 6 der WRRL erforderlich wäre (SRU 2004,

Tz. 415 ff.; BAUER et al. 2006, S. 99). Defizite konnten in verschiedenen Fachgesprächen auch hinsichtlich der Verzahnung der Landschaftsplanung mit dem Vollzug der WRRL festgestellt werden (eigene Recherchen für das Umweltgutachten 2008). In Niedersachsen hat die Verwaltungsreform tendenziell zu einer verstärkten Segmentierung zwischen Anlagengenehmigung, Gewässer- und Naturschutz geführt – andererseits zu einer neuen Polarisierung zwischen umweltfachlichen und wirtschaftspolitischen Anliegen (BAUER et al. 2006, S. 99).

Gelegentlich sind auch die fachlichen Koordinationsdefizite zwischen den Bundesländern gewachsen. So ist die naturschutzfachliche Zusammenarbeit zwischen Bremen und Niedersachsen schwieriger geworden: Durch die Schaffung des niedersächsischen Landesbetriebes für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) ist eine Organisation mit insgesamt sechs Hierarchieebenen und elf Dienststellen entstanden (BAUER et al. 2006, S. 86 ff.). Damit verbunden sind sehr lange Dienstwege, zumal viele Vorgänge über die Leitungsebene laufen müssen. Damit ist es auch für die Fachbehörden anderer Bundesländer schwieriger geworden, die richtigen Ansprechpartner aus Niedersachsen zu identifizieren und mit ihnen einfache fachlich-technische Abstimmungen auf dem kurzen Dienstweg vorzunehmen (SRU-Fachgespräch Naturschutz, 24. November 2005).

Mit der Auflösung der Mittelinstanzen in Niedersachsen entfielen ferner kompetente Ansprechpartner für die Hochwassermeldungen der Oberanlieger. Der Informationsfluss zu den unteren Ebenen war nicht adäquat organisiert, zumal auch auf diesen Ebenen die entsprechende Fachkompetenz fehlte. Das niedersächsische Umweltministerium musste daher während des Frühjahrhochwassers im April 2006 offensichtlich erst beim Bundesamt für Gewässerkunde nachfragen, um die Hochwassermeldungen der Oberanlieger richtig interpretieren zu können. Nach Informationen des Bundesamtes für Gewässerkunde war das Krisenmanagement des Jahrhunderthochwassers von 2002 noch besser organisiert gewesen (SRU-Fachgespräch Gewässerschutz, 28. April 2006).

Implizite Prioritätensetzung zulasten des Vollzugs spezifischen nationalen Umweltrechts

227. Der Ressourcenmangel führt oftmals zur Notwendigkeit klare Handlungsprioritäten zu setzen. Prioritär werden standortpolitisch relevante Anlagengenehmigungen bearbeitet. Gerade hier ist die politische Aufmerksamkeit für eine schnelle Vorgangsbearbeitung erheblich. Insgesamt ist auch die Anlagenüberwachung der Anlagen aus Spalte 1 der 4. BImSchV, die zum großen Teil auch in den Geltungsbereich der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-RL) fallen, besser als bei Anlagen der Spalte 2. Unter diesen finden sich allerdings auch Anlagen, die zum Teil eine hohe Umweltrelevanz aufweisen (Kap. 2.6).

Prioritär wird auch der Vollzug rechtlicher Vorgaben, die zur Umsetzung des europäischen Umweltrechts dienen, behandelt. So wird zum Beispiel der Vollzug der WRRL von den meisten der Gesprächs- und Interviewpartner als unproblematisch angesehen. Auch die Umsetzung der FFH-Richtlinie durch Ausweisung von Schutzgebieten und nunmehr verstärkt die Erarbeitung von Managementkonzepten ist wegen der öffentlichen Aufmerksamkeit als Folge der Vertragsverletzungsverfahren der letzten Jahre zu einem Handlungsschwerpunkt der Naturschutzbehörden geworden, der vielerorts die gesamten behördlichen Kapazitäten bindet und für die Wahrnehmung anderer Naturschutzaufgaben kaum Raum lässt.

Hingegen findet in vielen Bundesländern kaum noch eine systematische und regelmäßige Regelüberwachung von Anlagen statt. Vergleicht man die Aussagen der Gesprächspartner des SRU und BAUER et al. (2006) mit den empirischen Ergebnissen einer entsprechenden Untersuchung aus den 1990er-Jahren (KOCH et al. 1998), so scheinen sich die schon damals beobachteten Defizite der Regelüberwachung in vielen Bundesländern gravierend verschlechtert zu haben. Eine Ausnahme bildet nach Aussagen der dortigen Gesprächspartner Bayern, mit seinen regelmäßig vorgeschriebenen und noch durchgeführten Überwachungszyklen, die auch für die Anlagen der Spalte 2 der 4. BImSchV gelten.

Die Vernachlässigung der Regelüberwachung kann gravierende Auswirkungen haben. Aus dem Verband deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) wird berichtet, dass offensichtlich erforderliche Erneuerungs- und Wartungsinvestitionen im Bereich der Staubfilteranlagen, wie sie beispielsweise in Gießereien oder bei der Verwertung mineralischer Abfälle erforderlich sind, zunehmend vernachlässigt werden. Der Erneuerungsbedarf der bereits in den 1970er- und 1980er-Jahren in Folge der neuen Regelungen der TA Luft eingeführten Filtertechnik werde aktuell nicht konsequent befriedigt. Vielfach finde keine Anpassung der Absaugleistung an neue Betriebsbedingungen wie veränderte Rohstoffqualitäten und Anlagenerweiterungen statt, sodass die Erfassung und Reinigung der Abluft suboptimal sei. Externe Optimierungsanreize seien auch deshalb nicht hinreichend, weil es keinen Handlungsdruck durch eine funktionierende Regelüberwachung gebe. Es bestehe damit die Gefahr einer zunächst extern kaum merkbaren, schleichenden Verschlechterung der Emissionssituation.

Im Bereich des Gewässerschutzes wird die Vernachlässigung lokaler Abwasserprobleme beklagt. Werden zum Beispiel die Gewässergüteklassen, wie sie von der WRRL eingeteilt werden, nicht überschritten, ist es einem Bericht zufolge schwieriger geworden, lokale Einleitungen zu beschränken (SRU-Fachgespräch Gewässerschutz, 28. April 2006*)*. Die Gewässergüteklassen im Kontext der WRRL seien aber zu aggregiert, um adäquat lokale Gewässerschutzprobleme abbilden zu können.

In Baden-Württemberg wurde aus Kapazitätsgründen eine Aktualisierung der Biotopkartierung versäumt (BAUER et al. 2006, S. 35). Auch im Bereich des Gewässerschutzes wird berichtet, dass sich die Zeitabstände, zwischen denen eine Aktualisierung bestimmter Tätigkeiten erfolgt, wesentlich ausgeweitet haben (SRU-Fachgespräch Verwaltungsreform, 1. Juni 2006).

Abbau der Rechts- und der Fachaufsicht: Vertrauen statt Kontrolle

228. Mit der Aufgabenverlagerung an die Kommunen ergeben sich vielfach neue Anforderungen an die Ministerialebene. Je nach Kommunalisierungsmodell (Abschn. 2.5.3) ergeben sich zusätzlich Anforderungen hinsichtlich der Rechts- und Fachaufsicht für die Ministerialebene. Ein Stellenabbau im Bereich der Rechts- und Fachaufsicht bei gleichzeitiger Aufgabenkommunalisierung nimmt zumindest kalkulierend in Kauf, dass die Kommunen die ihnen übertragenen Aufgaben nicht oder nicht mehr adäquat erfüllen und gleichzeitig dies nicht weiter sanktioniert wird. Während des Fachgesprächs des SRU mit den Staatssekretären der für die Verwaltungsreform zuständigen Ressorts (SRU-Fachgespräch Verwaltungsreform, 1. Juni 2006) wurde von einem der Teilnehmer betont, ihm sei von den jeweiligen Kommunen zugesichert worden, dass sie in der Lage seien, die zusätzlichen Aufgaben zu erfüllen, und das wolle er ihnen auch glauben. Die Aufgabenverlagerung erfolgt dann auf Basis eines generellen Vertrauens in die Fähigkeit der Kommunen zum Rechtsvollzug.

229. Im Falle der niedersächsischen Verwaltungsreform wurden zum Beispiel alle Stellen, die mit der Wahrnehmung der Fachaufsicht zu Schutz, Pflege und der Entwicklung wertvoller Flächen betraut waren, abgebaut. Als Begründung wurden im Rahmen der Aufgabenkritik der Wegfall der Bezirksregierungen und der Wunsch nach einer „deutlichen Reduzierung der Fachaufsicht“ genannt (Niedersächsisches Umweltministerium 2003a; Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2005). Allerdings handelt es sich bei der „deutlichen Reduzierung“ eher um eine vollständige Streichung, da im Umweltministerium für die hochgezonte Fachaufsicht keine Stellen besetzt werden. Damit käme das Umweltministerium jedoch nicht nur seinem gesetzlichen Auftrag, darüber zu wachen, dass die Rechtsvorschriften über Naturschutz und Landschaftspflege eingehalten werden (§ 55 NNatG), eindeutig nicht nach. Der Aufgabenabbau erreicht damit eine Dimension, die teilweise als Verletzung der Niedersächsischen Verfassung gewertet wird (REFFKEN 2006, S. 180).

230. Auch in dem bereits unter Tz. 222 dargestellten Verzicht auf die Erarbeitung von Hilfestellungen in Form von rechtskonkretisierenden Leitfäden und Verwaltungsvorschriften zeigt sich ein Rückzug aus der Verantwortung, die den Aufsichtsbehörden obliegt.

2.5.6.3 Deregulierung als Instrument des Aufgabenabbaus?

231. Sofern und soweit sich das Vollzugsprogramm der Verwaltungen unmittelbar aus dem Gesetz ableiten lässt und der Verwaltung keine oder nur geringe Gestaltungsspielräume einräumt, ist eine Aufgabenreduktion nur durch einen Abbau von Rechtsvorschriften möglich. Deregulierung, also die Zurückführungen der staatlichen Regelungsdichte durch die Vereinfachung oder Abschaffung von Normen, flankiert zumeist die Bestrebungen zur Reform der (Umwelt-)Verwaltungen. Exemplarisch sei auf die nachfolgende Ausführung des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport verwiesen, das hervorhebt: „Der Erfolg der Reform wird unter anderem daran zu messen sein, ob es gelingt, die Zahl der Rechtsvorschriften des Landes um mindestens ein Drittel zu reduzieren […]“ (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2005, S. 9). Gleichzeitig verdeutlicht diese Aussage, dass der (politische) Erfolg von Deregulierungsbestrebungen vielfach anhand von quantitativen Kriterien gemessen wird. Als vordringliches Ziel der Deregulierung wird die Bekämpfung der vielfach beklagten „Normenflut“ erachtet, obwohl die bloße Anzahl von Vorschriften keinen geeigneten Indikator für die Qualität rechtlicher Vorgaben darstellt (SRU 2002b, Tz. 183 ff.; MEULEMAN et al. 2003, Tz. 19). Der Verzicht auf Regelungen, die als „unnütz und überflüssig“ empfunden werden, zeigt sich besonders deutlich in einer Relativierung der normativen Dichte durch die Streichung von rechtskonkretisierenden Normen. Darüber hinaus konzentriert sich der Rechtsabbau bis dato auf den Bereich des prozeduralen Rechts, das vielfach als Ursache für komplizierte, schwerfällige und letztlich auch teure Entscheidungsprozesse angesehen wird. Hier soll durch einen Verzicht auf Vorgaben zur Entscheidungsvorbereitung und -findung bzw. zur Anwendung bestimmter Instrumente das Aufgabenpensum der Verwaltungen reduziert und der Bürger zumindest mittelbar entlastet werden (Kap. 2.6). Die dritte Art des Rechtsabbaus, ein Verzicht auf materielle Umweltschutzstandards und damit auch auf entsprechende Staatsaufgaben, ist bis dato eher punktuell diskutiert worden, scheint aber nunmehr stärker in den Fokus zu rücken. Noch wird auch mit Blick auf die in Artikel 20 a GG verfassungsrechtlich statuierte Staatsaufgabe Umweltschutz (vgl. Kap. 3.1) überwiegend postuliert, dass die Deregulierung im Umweltbereich nicht zu einem Abbau materieller Standards führen solle und werde (HUBER 1999, S. 491; so auch die Diskussionen im Kontext der Verfahrensbeschleunigung Tz. 281).

232. Die bisherigen Deregulierungsbestrebungen sind insoweit jedoch von zwei grundlegenden Missverständnissen nicht frei: Zum einen wäre es verfehlt anzunehmen, dass mit dem Abbau konkretisierender Regelungen zwangsläufig eine Aufgabenreduktion oder auch nur eine Erleichterung der Aufgabenwahrnehmung seitens der Verwaltung verbunden ist. Vielfach werden durch derartige Deregulierungen zusätzliche Hürden für den Vollzug aufgebaut, die dem oben beschriebenen kalten Aufgabenabbau die Türen weiter öffnen. Zum anderem wäre es vor dem Hintergrund der starken Prozeduralisierung des Umweltrechts (Tz. 281) irrig anzunehmen, Änderungen des formellen Rechts seien stets oder zumindest überwiegend ohne Absenkung von materiellen Umweltstandards zu haben. Gerade das Umweltrecht verzichtet vielfach auf konkrete Umweltschutzstandards als Determinanten behördlicher Entscheidungen und ist stattdessen bestrebt, durch Vorgaben für die Entscheidungsfindung auf eine sachgerechte Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen hinzuwirken. Spätestens bei einer gemeinsamen Betrachtung mit den Verwaltungsreformen zeugen die Initiativen zum Rechtsabbau von der Tendenz, sich auch

zulasten des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen – und zwar auf einem weniger wahrnehmbaren Wege – von bestimmten Aufgaben zu verabschieden.

233. Soweit Deregulierungsbestrebungen mit dem Verweis auf eine „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ des Europarechts begründet werden, vermag diese Argumentation bereits mit Blick auf die Strukturen des Europarechts nicht zu überzeugen. Umweltkompetenzen der EU unterliegen als konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen dem Subsidiaritätsprinzip des Artikel 5 Abs. 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV). Danach darf die Gemeinschaft nur nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Aus diesem Grunde sind viele Richtlinien im Hinblick auf die jeweiligen nationalen Bedingungen stark konkretisierungsbedürftig. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend werden grundsätzlich die auf Artikel 175 EGV gestützten Richtlinien als Mindeststandards formuliert, die eine nationale Schutzverstärkung gestatten (KOCH 2004b).

So sind gerade strengere nationale Emissionsbegrenzungen an den einzelnen Schadstoffquellen in denjenigen Fällen geboten, in denen die Einhaltung von Grenzwerten zur Qualität von Luft oder der Gewässer oder die Gesamtmengenbegrenzungen für die Emissionen von Luftschadstoffen (NEC-RL) nur dadurch gewährleistet werden kann, dass die nationalen Emissionsbegrenzungen an den Quellen über die europarechtlich normierten Mindeststandards hinausgehen. Dies dürfte in industriellen Ballungsräumen wiederholt der Fall sein. In einer solchen, einzelne Richtlinien übergreifenden Betrachtungsweise führt damit das „Eins-zu-Eins-Prinzip“ zu erheblichen Konsistenzproblemen.

Abbau von Rechtsvorschriften ohne unmittelbare administrative Entlastungswirkung

234. Jüngere Novellen von Umweltgesetzen zeugen von dem Bemühen, auf Regelungen, die gesetzliche Handlungsanforderungen näher konkretisieren, zu verzichten. So finden sich im Naturschutzrecht beispielsweise bundesländerübergreifend Tendenzen, die Positivlisten im Rahmen der Eingriffsregelung, die gesetzlich bestimmen, welche menschlichen Tätigkeiten als genehmigungsbedürftige Eingriffe in Natur- und Landschaft anzusehen sind, zu streichen (so beispielsweise in Hessen und Schleswig-Holstein). Ferner sieht der Entwurf für ein Landesnaturschutzgesetz in Schleswig-Holstein den Abbau von Vorschriften vor, mit denen näher festgelegt wird, welche Angaben der Fachplan oder der landschaftspflegerischen Begleitplan enthalten soll. Nordrhein-Westfalen will Regelungen, in denen die Methodik zur Bewertung von Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung niedergelegt ist, abschaffen. Im Bereich der Landschaftsplanung soll auf eine gesetzliche Normierung ihrer Ziele oder konkreten Inhalte verzichtet werden (Schleswig-Holstein, so eingeschränkt bereits Rheinland-Pfalz). Auch für den Bereich des Immissionsschutzes wird von Behördenvertretern berichtet, dass zunehmend von gesetzlichen oder auch untergesetzlichen Konkretisierungen allgemeiner Handlungsvorgaben Abstand genommen wird (SRU-Fachgespräch Immissionsschutz, 23. Februar 2006).

Ein Normenabbau der vorstehend skizzierten Art erhöht die behördlichen Gestaltungsspielräume und verschiebt das Verhältnis zwischen Einzelfallorientierung einerseits und gesetzlich angeordneter Gleichförmigkeit der Verwaltungspraxis sowie Kalkulierbarkeit und Rechtssicherheit des Verwaltungshandelns andererseits zugunsten der ersteren. Die angestrebte, eher einzelfallorientierte Betrachtungs- und Vorgehensweise bindet allerdings zusätzliche behördliche Kapazitäten. Neben Verständigungen über eine sachgerechte und gegebenenfalls aus Gründen der Gleichbehandlung gebotene gleichförmige Interpretation der gesetzlichen Spielräume können insbesondere zusätzliche Sachverhaltsfeststellungen und -bewertungen erforderlich werden. Dies kann zu Verfahrensverzögerungen und Mehrkosten führen. Es ist daher verfehlt anzunehmen, dass sich eine vereinfachte, schnelle und damit letztlich auch effiziente Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung zwangsläufig durch einen Normenabbau gewährleisten lässt. Wie gerade auch Praktiker aus der Verwaltung bestätigen (SRU-Fachgespräch Immissionsschutz, 23. Februar 2006), können im Gegenteil zusätzliche Regelungen einer effizienten Abwicklung von Verfahren förderlich sein (DOLDE 2006, S. 863; SRU 2002b, Tz. 185; KOCH 1996a, S. 216). Werden hingegen durch den Abbau der normativen Dichte des Rechts zusätzliche administrative Konkretisierungsarbeiten abgefordert, der Verwaltung aber die dazu notwendigen Ressourcen vorenthalten, bilden derartige Formen von Deregulierung das Einfallstor für den oben dargestellten faktischen Aufgabenabbau.

Reduktion prozeduraler Vorgaben

235. Über den Abbau normativer Konkretisierungen hinaus bildet der vollständige oder teilweise Verzicht auf Vorgaben für den Ablauf behördlicher Entscheidungsverfahren (Ausgestaltung von Verfahren und Verfahrensstufen, Anwendung bestimmter Umweltschutzinstrumente) einen der bisherigen Schwerpunkte der Deregulierungsbestrebungen. So ist beispielsweise in nahezu allen Novellen der Ländernaturschutzgesetze von einer Einschränkung der Landschaftsplanung durch eine Reduktion der Planungsebenen die Rede (so der Verzicht auf Landschaftsrahmenpläne in Hessen und Schleswig-Holstein, die Landschaftspläne und Grünordnungspläne in Hamburg oder die landschaftsökologischen Fachbeiträge, die in Nordrhein-Westfalen für den baulichen Innenbereich erstellt werden). Diese Einschränkung führt nur dann nicht zu einer Verschlechterung der Integration der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in die räumliche Gesamtplanung oder andere Fachplanungen, soweit es gelingt, die auf der „einzusparenden“ Planungsebene notwendigen Detaillierungs- und Konkretisierungsarbeiten bereits auf der höheren Planungsebene zu berücksichtigen bzw. übergeordnete Zielsetzungen kohä-

rent auf der nachgeordneten Ebene Ausdruck zu verleihen. Beides dürfte in größeren Bundesländern zu erheblichen Schwierigkeiten führen, sodass Qualitätseinbußen zu befürchten sind. So ist beispielsweise kaum anzunehmen, dass bei einem Verzicht auf Landschaftsrahmenpläne bereits auf Ebene des übergeordneten Landschaftsprogramms derart detaillierte Aussagen getroffen werden könnten, dass die Unteren Naturschutzbehörden sinnvoll mit den Plänen arbeiten können. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Detailgenauigkeit der Pläne teilweise zurückgenommen wird.

Darüber hinaus wird partiell sogar ein Verzicht auf eine flächendeckende Landschaftsplanung gefordert (Antrag Niedersachsens auf der 36. ACK in Rostock am 2./3. November 2005, TOP 31). Eine derartige Abschwächung des Planungsinstruments wird kaum ohne Einbußen beim materiellen Schutzstandard realisierbar sein. Fehlt es an einer umfänglichen Erfassung und Bewertung von Natur und Landschaft bzw. der von ihr bereitgestellten Funktionen sowie einer auf die gesamte Fläche bezogenen Entwicklung von Zielkonzepten bzw. landschaftlichen Leitbildern, sind Abwägungsfehler in der Gesamtplanung oder anderen Fachplanungen, in denen die Aussagen der Landschaftsplanung zu berücksichtigen sind, mangels erforderlicher Gesamtbetrachtung quasi vorprogrammiert. Darüber hinaus stellt die Landschaftsplanung die Daten- und Informationsgrundlagen, die Bewertungsmaßstäbe sowie die Zielprioritäten für andere, insbesondere projektorientierte Instrumente des Umweltschutzes bereit. Dazu zählen vor allem die Umwelt- und FFH-Verträglichkeitsprüfung oder die naturschutz- bzw. baurechtliche Eingriffsregelung (SRU 2002a, Tz. 268; von HAAREN 2004, S. 63 ff.). Ein Verzicht auf eine umfassende Landschaftsplanung lässt sich nicht durch – im Übrigen zeitintensive und verfahrensverzögernde – Informationserhebungen im Rahmen der jeweiligen Projekte kompensieren. Ohne eine übergreifende Gesamterhebung wird es faktisch unmöglich sein, ökologische Interdependenzen und Funktionszusammenhänge von der Warte eines einzelnen Projektes aus sachgerecht abzubilden, geschweige denn Zielprioritäten zu entwickeln.

236. Ein Abbau von prozeduralen Vorgaben zeigt sich auch mit Blick auf das Verwaltungsverfahrensrecht, in dem Deregulierungen insbesondere auch zu einer Verfahrensbeschleunigung beitragen sollen (Kap. 2.6., Tz. 254 ff., 287 ff.). Auch hier wird deutlich, dass ein Rechtsabbau im Bereich der verfahrensbezogenen, instrumentellen Regelungen auch auf materielle Standards zumindest durchschlagen kann und vielfach tatsächlich auch durchschlägt.

Reduktion materieller Vorgaben: Aufgabenabbau durch Absenkung von Schutzstandards

237. Verschiedene Deregulierungsbestrebungen verlassen bereits heute den vorstehend skizzierten Rahmen einer „Deregulierung ohne materiellen Standardabbau“ und wollen unmittelbar eine Senkung des materiellen Umweltschutzstandards und damit auch der zu erfüllenden Aufgaben herbeiführen. Besonders augenfällig wird dies bis dato im Bereich des Naturschutzrechts. So beinhaltet beispielsweise das Hessische Gesetz zur Reform des Naturschutzrechts vom 4. Dezember 2006 Regelungen, die unmittelbar auf eine Verminderung des Schutzstandards zielen. Genannt sei hier die Aufhebung der Verordnungen großflächiger Landschaftsschutzgebiete durch das Gesetz (§ 61 Abs. 2 Hessisches Naturschutzgesetz), ohne dass die Erhaltung der schutzwürdigen Landschaften oder Landschaftsbestandteile auf andere Weise sichergestellt wäre. Darüber hinaus sollte der unmittelbar angeordnete Schutzstatus für bestimmte Biotope wie insbesondere für Streuobstwiesen oder auch Alleen und Einzelbäume aufgehoben werden (§ 31 des Gesetzentwurfs der Landesregierung für ein Hessisches Naturschutzgesetz im Rahmen des Entwurfs zur Reform des Naturschutzrechts; Hessischer Landtag 2006). Gerade die Erhaltung des Biotoptyps „Streuobstwiese“ hat für den Schutz verschiedener besonders gefährdeter Arten eine erhebliche Bedeutung (WELLER 2006). Die Begründung zum Gesetzentwurf betonte daher zu Recht, dass Streuobstwiesen auch in Zukunft weiterhin schützenswert seien. Dieser Schutz sollte in Zukunft aber von einzelfallbezogenen Initiativen der zuständigen Behörden, also administrativen Unterschutzstellungen, abhängig sein. Dies wurde als ein weiterer Beitrag zur Deregulierung und zur Stärkung der Verantwortung vor Ort angesehen. Das Naturschutzgesetz selbst habe sich auf eine „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ des übergeordneten Bundesrechts zu beschränken (Hessischer Landtag 2006, S. 54), das Streuobstwiesen nicht als gesetzlich geschützte Biotope ausweist. Gerade diese Argumentation legt nahe, dass das Argument der Deregulierung teilweise zu einem inhaltsleeren oder gar vorgeschobenen Selbstzweck stilisiert wird: Bestehen an der Schutzbedürftigkeit eines Biotops keine Zweifel, ist es wenig zielführend, ihren Schutzstatus mit dem formellen Argument einer „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ des Bundesrechts aufzuheben und darauf zu hoffen, dass er durch den Vollzug einzelfallbezogen neu begründet werde. Verfahren zur Ausweisung von Naturdenkmalen oder geschützten Landschaftsbestandteilen sind erheblich aufwändiger umzusetzen als die unmittelbare Schutzanordnung durch Gesetz. Administrative Lösungen bieten im Gegenzug sicherlich einen größeren Raum für individuelle Ausgestaltungen und erlauben auch in prozeduraler Hinsicht eine stärkere Berücksichtigung der Interessen des Bürgers. Letztlich wird das Konstrukt eines „gesetzlichen“ Standardabbaus mit dem Verweis auf die Option einer „administrativen“ Aufgabenneubegründung in Zeiten erheblicher Einsparbemühungen aber zu einer „Sollbruchstelle“ für einen auch längerfristigen faktischen Aufgabenverzicht, der dann außerhalb parlamentarischer und somit auch öffentlichkeitswirksamer Verfahren erfolgt. Nach erheblicher Kritik am Gesetzentwurf wurden die Vorschläge zur Einschränkung des gesetzlichen Biotopschutzes relativiert. Für Alleen und Streuobstbestände im Außenbereich bleibt dieser Schutz weiterhin bestehen.

238. Um insbesondere die kommunalen Körperschaften von Aufgaben zu entlasten, wird in den Bundesländern zunehmend auch eine „testweise“ Deregulierung durch sogenannte Standardöffnungs- oder auch Standardbefrei-

ungsgesetze forciert (so beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern durch das Gesetz zur Öffnung von Standards für kommunale Körperschaften vom 17. September 2000, im Saarland durch das Gesetz zur Flexibilisierung kommunaler Standards vom 19. Februar 2003, in Baden-Württemberg durch das Gesetz zur Befreiung von kommunalbelastenden landesrechtlichen Standards gem. Artikel 16 des Verwaltungsstrukturreformgesetzes vom 1. Juli 2004 oder auch in Brandenburg durch das Gesetz zur Erprobung der Abweichung von landesrechtlichen Standards in Kommunen des Landes Brandenburg gem. Artikel 1 des Ersten Brandenburgischen Bürokratieabbaugesetzes vom 28. Juni 2004). Mithilfe derartiger Standardöffnungs- oder Standardbefreiungsgesetze soll die Notwendigkeit rechtlicher Regelungen im experimentellen Wege in Form von „Feldversuchen" näher analysiert werden. Die einschlägigen Vorgaben ermächtigen Teile der Exekutive, in der Regel die obersten Landesbehörden, kommunale Körperschaften auf Antrag von landesgesetzlichen Standards oder Standards unterhalb des Landesrechts zu befreien. Derartige Befreiungen beziehen sich je nach landesrechtlicher Ausgestaltung neben Personalstandards (Standards bezüglich der Qualität und Quantität des einzusetzenden Personals) und prozeduralen Standards (Organisations- und verfahrensrechtliche Vorgaben, Vorgaben zur Anwendung bestimmter Instrumente, insbesondere zur Erstellung und Fortschreibung von Bilanzen, Plänen und Konzepten) teilweise auch auf materielle Sachstandards. Der Umfang der materiellen Standards, von denen Abweichungen prinzipiell zugelassen werden können, ist dabei unterschiedlich umfangreich ausgeprägt. Als besonders weit gehend erweisen sich dabei die brandenburgischen Regelungen. Danach werden Befreiungsmöglichkeiten von sämtlichen landesrechtlichen Standards eingeräumt, soweit übergeordnetes Recht nicht entgegensteht und Rechte Dritter nicht betroffen sind (§ 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Erprobung der Abweichung von landesrechtlichen Standards in Kommunen des Landes Brandenburg). Die Regelung erfasst damit auch alle umweltbezogenen landesrechtlichen Normen, die keine notwendigen Konkretisierungen des Bundes- oder auch Europarechts darstellen. Der Anwendungsbereich der Regelung dürfte sich in Zukunft angesichts der Zuständigkeitsverschiebungen im Bund-Länder-Verhältnis infolge der Föderalismusreform noch erweitern (SRU 2006). Eine derart umfängliche Zuweisung von Befugnissen an die Exekutive, von gesetzlichen Normen abzuweichen, erweist sich im Hinblick auf das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip als äußerst bedenklich. Sie erlaubt letztlich, dass wesentliche Entscheidungen, die dem Parlament selbst vorbehalten bleiben sollen, von der Exekutive getroffen werden. Aus der pauschal gehaltenen Zielbestimmung, wonach „unternehmerisches Handeln und Existenzgründungen erleichtert und somit die wirtschaftliche Entwicklung gefördert sowie Verwaltungsverfahren beschleunigt und die Kosten für Unternehmen, Bürger und Verwaltung gesenkt werden" soll (§ 1 Satz 2 des Gesetzes zur Erprobung der Abweichung von landesrechtlichen Standards in Kommunen des Landes Brandenburg), lassen sich keine näheren Konturen der einer Abweichung zugänglichen Standards ableiten. Zwar sollen Abweichungen auf den Einzelfall begrenzt bleiben. Offen ist indes, ob damit der konkret-individuelle Verwaltungsvorgang oder die projektweise Befreiung einer bestimmten kommunalen Körperschaft von bestimmten Standards gemeint sein soll. Die Entstehung des Gesetzes spricht für letztere Auslegung. So wurde im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses der Vorschlag der Landesregierung für eine tatbestandlich enger gefasste Standardöffnungsklausel und eine Regelung zur Einrichtung von Modellkommunen durch die jetzige erweiterte Öffnungsklausel ersetzt. Dies geschah mit dem explizit formulierten Ziel, „die Möglichkeiten zur Erprobung von [Deregulierungs-] Maßnahmen so umfangreich wie nötig" zur Anwendung kommen zu lassen. Eine Beschränkung auf Modellregionen würde dem umfassenden Anspruch auf einen möglichst weit gehenden Deregulierungsansatz im Land Brandenburg nicht gerecht (Landtag Brandenburg 2006, Anlage 1, S. 4). Auch der Formulierungshilfe des Städte- und Gemeindebundes für einen Antrag nach dem Standardbefreiungsgesetz liegt ein großzügigeres Verständnis zugrunde (Städte- und Gemeindebund Brandenburg 2006). Positiv ist allerdings zu vermerken, dass das Brandenburgische Bürokratieabbaugesetz explizit verlangt, dass die Ergebnisse der Erprobung eines Standardabbaus auszuwerten und von der Landesregierung dem Landtag zu berichten sind (§ 2 Abs. 4). Andere Standardabweichungsgesetze reduzieren sich in diesem Kontext auf einen Bericht der Regierung über die zugelassenen Abweichungen, verlangen jedoch keine Evaluation der Erprobungsversuche. Der gewünschte Lerneffekt für erfolgreiche und sachlich berechtigte Deregulierungsbestrebungen lässt sich ohne derartige Bewertungen aber nicht erreichen. Ohne eine hinreichende Evaluierung reduzieren sich derartige Initiativen letztlich auf zeitlich begrenztes Außerkraftsetzen rechtlicher Vorgaben von Seiten der Verwaltung, die dem Vorbehalt des Gesetzes diametral entgegenstünde.

239. Ein regional begrenzter Erprobungsansatz zu Bürokratieabbau und Deregulierung kommt in der Ausweisung sogenannter Modellregionen für Bürokratieabbau zum Ausdruck. Auf Grundlage des 2003 von der Bundesregierung ins Leben gerufenen Projektes „Innovationsregionen für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung durch Deregulierung und Entbürokratisierung" wurden Modellregionen in Deutschland auserwählt, in denen Maßnahmen zur Deregulierung und zum Bürokratieabbau erarbeitet und einem zeitlich begrenzten Praxistest unterzogen werden sollen (Bremen, Ostwestfalen-Lippe, West-Mecklenburg). Während bisherige Vorschläge der Regionen zur Modifikation des Bundesrechts nach einem näheren Auswahlprozess bisher nur sehr eingeschränkt und letztlich auch ohne Testphase in Bundesgesetze übernommen worden sind (Gesetz zur Umsetzung von Vorschlägen zu Bürokratieabbau und Deregulierung aus den Regionen vom 21. Mai 2005 mit nur punktuellen Änderungen des Umweltrechts) zeigt sich im Hinblick auf die Änderungen des Landesrechts eine stärkere Dynamisierung. So wird in der im Jahre 2004 eingerichteten Modellregion Ostwestfalen-Lippe derzeit die „Dritte Welle an Vorschlägen zum Bürokratieabbau" diskutiert (OstWestfalenLippe

Marketing GmbH 2006). Diese will erstmals in verstärktem Umfang auch das Umweltrecht erfassen. Sie geht dabei über die Änderung formeller Regelungen (Ersetzung der Genehmigungspflicht für Landschaftspläne durch eine Anzeigepflicht) hinaus. Vorgeschlagen werden zusätzlich Modifikationen materieller Standards wie die Ausweitung der Frist für die Verwendung des Ersatzgeldes im Rahmen der Eingriffsregelung oder gar die Gleichstellung des Ersatzgeldes mit Ersatzmaßnahmen. Mit letzterer wäre nicht mehr gewährleistet, dass Beeinträchtigungen des Zustandes von Natur und Landschaft vor Ort in einem räumlichen, funktionalen und zeitlichen Zusammenhang ausgeglichen werden. In rechtlicher Hinsicht ist eine derartige Gleichstellung mit den derzeitigen Vorgaben des BNatSchG nicht vereinbar.

Der Ansatz, die Auswirkungen von Deregulierungen durch räumlich und zeitlich beschränkte Praxistexts näher zu untersuchen, ist im Grundsatz durchaus zu begrüßen. Wie auch bei den Standardabbaugesetzen sind die Zielerreichung und die Glaubwürdigkeit derartiger Erprobungen aber entscheidend von einer Erhebung und Bewertung der Praxisergebnisse abhängig. Dem Konzept der Modellregionen ist es daher abträglich, wenn noch während der Erprobungsphase und ohne erkennbare systematische Aufbereitung der bisherigen Ergebnisse die probeweise eingeführten Regelungen – wenngleich ebenfalls zunächst befristet – auf das gesamte Landesgebiet übertragen werden („Ganz NRW wird zur Modellregion für Bürokratieabbau“, Pressemitteilung des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 14. Februar 2006). Hier kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass Modellregionen eher über das Faktum ihrer Existenz als über die in ihrem Rahmen erzielten Ergebnisse auf einen Abbau von Rechtsvorschriften hinwirken sollen.

2.6 Modernisierung der Verwaltungsverfahren

2.6.1 Verfahrensmodernisierung als Bestandteil der Verwaltungsreformen

240. Maßnahmen zur Modernisierung der Verwaltungsverfahren bilden einen festen Bestandteil der gegenwärtigen Verwaltungsreformen (so bspw. Finanzministerium Schleswig-Holstein 2006, S. 5, 8; STADELMAIER und KONZENDORF 2004, S. 2 ff.; Bayerische Staatskanzlei 2005, S. 18; Land Brandenburg 2004). Im Fokus stehen dabei Modifikationen der behördlichen Zulassungsverfahren als Formen einer staatlichen Vorausprüfung der rechtlichen Zulässigkeit („Eröffnungskontrolle“) umweltbezogener, wirtschaftlich relevanter Tätigkeiten Privater. Die Abwicklung derartiger Verfahren soll im Interesse einer erleichterten Verwirklichung der sie betreffenden Vorhaben einfach, transparent, vor allem aber auch schnell erfolgen. Verfahrensmodernisierung bedeutet dementsprechend ganz überwiegend Verfahrensbeschleunigung (Abschn. 2.6.2), die auch vor einem Abbau von Bürgerbeteiligungsrechten keinen Halt macht (Abschn. 2.6.3). Die Tendenz, bei der Verfahrensgestaltung in besonderem Maße auf die Interessen wirtschaftlich tätiger Akteure Rücksicht zu nehmen, zeigt sich auch im Kontext belastender hoheitlicher Maßnahmen. Hier wird teilweise auf behördliche Anordnungen verzichtet, um in Kooperation und im Konsens mit dem betroffenen Ressourcennutzer nach Problemlösungen zu suchen. Den „Prototypen“ einer derartigen Handlungsform stellt die vertragliche Vereinbarung dar, die an die Stelle einseitiger hoheitlicher Maßnahmen treten soll (Abschn. 2.6.4).

2.6.2 Verfahrensbeschleunigung

241. Nach etwa 15 Jahren auch regulativer Bestrebungen zur Beschleunigung umweltbezogener Zulassungsverfahren haben sich im Wesentlichen vier Strategien zur Verkürzung der Verfahrensdauer herausgebildet. Dabei handelt es sich um

– allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation und Koordination zwischen den Verfahrensbeteiligten (Abschn. 2.6.2.2.1),

– die Einführung von Bearbeitungs- und Beteiligungsfristen (Abschn. 2.6.2.2.2),

– Maßnahmen zum Abbau bzw. die Reduzierung von Verfahrenselementen (Abschn. 2.6.2.2.3) und

– schließlich auch den Verzicht auf behördliche Zulassungsverfahren oder jedenfalls die Reduktion des behördlichen Prüfprogramms (Abschn. 2.6.2.2.4).

Eine verfahrensbeschleunigende Wirkung kommt darüber hinaus zahlreichen Regelungen zu, die Verfahrensfehler für irrelevant erklären und so von einer behördlichen Fehlerkorrektur freistellen (Abschn. 2.7.2).

242. Die Suche nach Formen der Verfahrensgestaltung, die einen effizienten Einsatz der Personal- und Sachmittel der Verwaltung sicherstellen und dem Interesse des Antragstellers an einer zeitnahen Entscheidung über die Zulässigkeit seines Vorhabens entsprechen, ist im Grundsatz zu begrüßen. Allerdings stehen Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung in einem Spannungsverhältnis zwischen kurzer Entscheidungsdauer und guter Entscheidungsqualität. Dieses Spannungsverhältnis ist in Übereinstimmung mit dem Rechtsstaatsprinzip des Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) zugunsten einer rechtlich einwandfreien, sachlich angemessenen Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben zu lösen. Verfahrensverkürzende Maßnahmen müssen demnach dort ihre Grenze finden, wo sie die Fähigkeit der Verwaltung zum Vollzug der gesetzlichen Vorgaben infrage stellen.

2.6.2.1 15 Jahre Beschleunigungsgesetzgebung: Der Faktor Zeit als Standortfaktor

243. Aufgrund der weit verbreiteten Einschätzung, dass verfahrensverkürzenden Maßnahmen eine entscheidende Bedeutung für die Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland zukommt, droht das Verhältnis zwischen Verfahrensdauer und Verfahrensqualität zunehmend in eine Schieflage zu geraten. Maßnahmen zur Reduktion der Verfahrensdauer werden spätestens seit den Beschleunigungsgesetzen Mitte der 1990er-Jahre als ein Instru-

ment der „Standortpflege“ betrachtet, das einen Beitrag zur Sicherung von Investitionsbereitschaft, Beschäftigung und Wirtschaftswachstum leisten soll (so explizit die Begründungen des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz) aus dem Jahre 1996 (Deutscher Bundestag 1996a, S. 7), des Gesetzes zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren aus dem Jahre 1996 (Deutscher Bundestag 1996a, S. 7) sowie bereits des Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) aus dem Jahre 1991 (Bundesrat 1991, S. 11), dessen zeitlicher Geltungsbereich inzwischen viermal erweitert worden ist). Auch aktuellen Gesetzgebungsvorhaben wie die auf Nordrhein-Westfalen zurückgehende Bundesrats-Initiative für ein Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (Bundesrat 2005) oder jüngst in Kraft getretenen Gesetzen wie das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006 liegt das Postulat der Standortsicherung durch Verfahrensverkürzung zugrunde. Gleiches gilt für die Ende Oktober 2006 für erledigt erklärte hessische Bundesrats-Initiative für ein Gesetz zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte (Bundesrat 2006a).

244. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hat bereits mehrfach betont, dass die maßgebliche politische Rechtfertigung für die Beschleunigungsmaßnahmen einer tragfähigen empirischen Grundlage entbehrt. Weder ist eine übermäßig lange Dauer der deutschen Zulassungsverfahren für Infrastruktur- und Industrieanlagen festgestellt worden noch sprechen die Ergebnisse empirischer Studien dafür, dass im Allgemeinen ein relevanter Zusammenhang zwischen der Verfahrensdauer und der Standortwahl von Investoren besteht (SRU 1996, Tz. 79 ff.; 2000, Tz. 199 ff.). Mitte der 1990er-Jahre wurden zwar im Bereich der gewerblichen Investitionsvorhaben gewisse Diskrepanzen zwischen der Zulassungsdauer in Deutschland und der im europäischen Ausland aufgezeigt (STEINBERG et al. 1995). Angesichts der seitdem in Deutschland erzielten Beschleunigungserfolge (Abschn. 2.6.2.3.1) dürfte aber kaum noch Raum für signifikante Unterschiede in der Verfahrenslänge bestehen. Rein zeitbezogenen Vergleichen kommt angesichts der unterschiedlichen verfahrens- und materiell-rechtlichen Genehmigungsanforderungen sowie Genehmigungswirkungen in den verschiedenen Staaten ohnehin nur eine beschränkte Aussagekraft zu. Sie bringen den unterschiedlichen „Wert“, den eine Genehmigung für einen Vorhabenträger in den verschiedenen Staaten Europas darstellt, nicht zum Ausdruck. So ist beispielsweise der englischen Genehmigung eine Konzentrationswirkung fremd, die mit § 13 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) vergleichbar wäre. Ebenso fehlt es dort an einem dem deutschen Recht entsprechenden Bestandschutz oder einem Ausschluss der nachbarrechtlichen Abwehransprüche durch die behördliche Zulassung (STEINBERG 2000, S. 67).

245. Empirische Studien haben die Annahme, die Genehmigungsdauer von Industrie- und Gewerbeanlagen sei für die Standortentscheidung von erheblicher Bedeutung, nicht zu untermauern vermocht, sondern im Grundsatz widerlegt. Zwei in den 1990er-Jahren im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums durchgeführte Befragungen mittelständischer Unternehmen und internationaler Investoren kamen zu dem Ergebnis, dass die Dauer von Genehmigungsverfahren für die Standortentscheidung keine entscheidende Rolle spielt (STEINBERG et al. 1991; 1995). Mittelständische Unternehmen räumten ihr bei einer Auswahl zwischen 20 Entscheidungsfaktoren lediglich Rang 17 ein (STEINBERG et al. 1991, S. 10). Auch für große Unternehmen war die Dauer von Genehmigungsverfahren Mitte der 1990er-Jahre lediglich von untergeordneter Bedeutung (BMWi 1994). Diese Einschätzung kam in einer im Jahre 2002 veröffentlichten Erhebung des Wirtschaftsberatungsunternehmens Cap Gemini Ernst & Young erneut zum Ausdruck. Danach soll der Dauer von Verwaltungsverfahren gegenüber der Verfügbarkeit und den Kosten von Produktionsfaktoren, der Qualität der Infrastruktur und selbst weichen Standortfaktoren kein relevanter Einfluss auf die Standortwahl zukommen (Cap Gemini Ernst & Young 2002).

246. Die Schlichter-Kommission, auf deren Empfehlungen die Beschleunigungsgesetze Mitte der 1990er-Jahre im Wesentlichen aufbauten, hatte zur Frage der tatsächlichen Existenz eines Beschleunigungsbedürfnisses ausgeführt: „Ob und in welchem Umfang die Planungs- und Genehmigungsverfahren in der Bundesrepublik tatsächlich hinter den Verfahren in anderen – insbesondere europäischen – Ländern zurückbleiben, ist nicht allein von ausschlaggebender Bedeutung; sicher stehen die deutschen Genehmigungsbehörden in dem Ruf, sorgfältig zu arbeiten, aber entsprechende Zeit in Anspruch zu nehmen. Werden die Verfahren jedoch beschleunigt, so wird das *Image* des Wirtschaftsstandorts Deutschland dadurch deutlich verbessert. Dies führt in jedem Fall zu einem Standortvorteil“ (BMWi 1994, Tz. 004). Diese Aussage rückt die Beschleunigungsgesetze in den Bereich der symbolischen Gesetzgebung, die sich auf einen Appell an die Vorstellungen der Bürger reduziert (STEINBERG 2000, S. 66; KOCH 1996b, S. 42). Maßnahmen zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschlands sollten demgegenüber entsprechend ihrer tatsächlichen Bedeutung ergriffen und nicht auf „Nebenkriegsschauplätzen“ wie der Dauer umweltrelevanter Zulassungsverfahren ausgetragen werden (so bereits SRU 1996, Tz. 84).

247. Auch im Hinblick auf das Gesetzgebungsvorhaben zur Beschleunigung der Infrastrukturplanung, das auf eine Änderung des Fachplanungsrechts zielt, muss die fehlende sachliche Begründung eines Beschleunigungsbedürfnisses erstaunen. Allein aus der Tatsache, dass die Qualität der Infrastruktur ein standortrelevantes Kriterium darstellt, lässt sich noch nicht auf die Notwendigkeit einer Beschleunigung der maßgeblichen Planfeststellungsverfahren schließen. Im Bereich der Verkehrswegeplanung sind Verzögerungen in erster Linie den Mängeln auf höheren Planungsstufen anzulasten. Hier fehlt es bis heute an einer strategisch-konzeptionellen Gesamtver-

kehrsplanung, über die grundsätzliche Konflikte noch vor Einleitung der Planfeststellungsverfahren abgebaut oder zumindest gemildert werden können (SRU 2005b, Tz. 390 ff.). Einer zügigen Durchführung notwendiger Verbesserungen der Verkehrsinfrastruktur ist auch die existierende „Vorratsplanung" abträglich, nach der mehr Vorhaben planfestgestellt werden als sich tatsächlich finanziell realisieren lassen. Ob angesichts der vergleichsweise guten Verkehrserschließung, die bereits heute in Deutschland existiert, generell ein besonderes Beschleunigungsbedürfnis für den Bau von Verkehrsinfrastruktur besteht, ist überdies zu bezweifeln (SRU 2005b, Tz. 389).

2.6.2.2 Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung

248. Neben den regulativen Maßnahmen des Gesetzgebers zur Verfahrensbeschleunigung haben gerade auch die Verwaltungen selbst Anstrengungen zur Verkürzung der Verfahrensdauer unternommen. Instrumente zur Verbesserung des Verfahrensmanagements sind vielfach bereits im Vollzug praktiziert worden, bevor sie eine gesetzliche Normierung erfahren haben. Für die Dauer der Zulassungsverfahren erweist sich allerdings nicht nur die Ausgestaltung der behördlichen Entscheidungsprozesse als bedeutend. Auch die Behördenorganisation samt Personalausstattung und die Verteilung der Zuständigkeiten stellen bedeutende Faktoren für die Qualität und Dauer der Verfahren dar (Kap. 2.3, 2.4).

2.6.2.2.1 Allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation und Koordination zwischen den Verfahrensbeteiligten

249. Eine begrüßenswerte Strategie der Verfahrensbeschleunigung liegt in einer Verbesserung der Kommunikation und Koordination der Verfahrensabläufe. Durch das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz aus dem Jahre 1996 sind in das bundesrechtliche Verwaltungsverfahrensrecht entsprechende Elemente inkorporiert worden (§§ 71 a ff. VwVfG). Diese Regelungen etablieren ein Sonderregime für wirtschaftsrelevante Vorhaben, für die in Übereinstimmung mit der oben nachgezeichneten Standortrhetorik generell ein „besonderer Beschleunigungsbedarf" angenommen wird (§ 71 a VwVfG). Ausgehend vom Grundsatz der Zügigkeit des Verwaltungsverfahrens (§ 71 b VwVfG) statuieren sie nähere behördliche Auskunfts- und Beratungspflichten (§ 71 c VwVfG). Sie gehen über das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht hinaus, um „insbesondere bei Investitionsvorhaben […] angesichts der Komplexität der Regelungsmaterien im Planungs- und Genehmigungsrecht, vor allem auch für kleinere Unternehmen eine[r] vertiefte[n] Beratung" bereitzustellen (Gesetzesbegründung, Deutscher Bundestag 1996b, S. 9).

Eine besondere Ausprägung der Beratungspflicht stellt die Verpflichtung der Behörden dar, auf Verlangen des Antragstellers eine Besprechung mit allen beteiligten Stellen, die sogenannte Antragskonferenz, einzuberufen (§ 71 e VwVfG). Um im Vorwege eine möglichst frühzeitige Zusammenführung der Stellungnahmen der beteiligten Träger öffentlicher Belange (TöB) sicherzustellen, sind diese gleichzeitig und unter Fristsetzung zur Abgabe ihrer Stellungnahmen aufzufordern (§ 71 d VwVfG; sogenanntes Sternverfahren). Beide Vorgehensweisen stellten bereits vor ihrer gesetzlichen Normierung vielfach die gängige Vollzugspraxis dar (Gesetzesbegründung, Deutscher Bundestag 1996a, S. 9 f.; ebenso ZIEKOW et al. 2005, S. 93 f., 102).

Regelungen zur Verbesserung der Kooperation sind auch in die spezifischen umweltrechtlichen Verfahrensvorschriften aufgenommen worden. So wurde 1992 mit der Novelle der 9. Bundes-Immissionsschutzverordnung (BImSchV) für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren die seit 1977 bestehende Verpflichtung zur Vorantragsberatung inhaltlich erweitert (§ 2 Abs. 2 der 9. BImSchV) und eine Pflicht der Behörde eingeführt, den Vorhabenträger über die Vollständigkeit der Unterlagen sowie den voraussichtlichen Entscheidungszeitpunkt (§ 7 Abs. 2 der 9. BImSchV) zu informieren.

250. In den Bundesländern existieren vergleichbare Vorgaben zur Verfahrensbeschleunigung bis heute vornehmlich in den im Außenverhältnis grundsätzlich nicht bindenden Verwaltungsvorschriften. Beispielhaft erwähnt sei insoweit die Verwaltungsvorschrift des Umweltministeriums Baden-Württemberg zur Beschleunigung von Zulassungsverfahren im Umweltbereich (VwV-Verfahrensbeschleunigung Umwelt) aus dem Jahre 1992. Sie sieht für komplexe Verfahren eine Vorantragsberatung bzw. (Vor-)Antragskonferenz vor (Abschn. 1, Ziff. 6.1, 6.2, 8.3 der VwV), verlangt die Überprüfung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen sowie gegebenenfalls Nachforderungen innerhalb bestimmter Fristen (Abschn. 1, Ziff. 8.1, 8.4 der VwV) und erfordert den Einsatz des Sternverfahrens (Abschn. 1, 10.3 der VwV). Novellierungen der Landesnaturschutzgesetze werden allerdings zunehmend dazu genutzt, Vorgaben zur Verbesserung der behördlichen Kooperation und Koordination in den Gesetzesrang zu heben. So sieht das Thüringische Gesetz für Natur und Landschaft eine Abstimmung der Antragsunterlagen im Verfahren zur Genehmigung von Eingriffen in Natur und Landschaft zwischen der Genehmigungsbehörde, der Naturschutzbehörde und dem Antragsteller vor, soweit letzterer eine solche verlangt (§ 8 Abs. 1 S. 2). Das Landesnaturschutzgesetz Saarland (LNatSchG Saarland) verpflichtet die Behörden explizit zur Prüfung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen und zur Nachforderung von fehlenden Unterlagen innerhalb einer Frist von zwei Wochen nach Antragstellung (§ 29 Abs. 4 S. 3). Nach dem Entwurf für ein novelliertes Schleswig-Holsteinisches Gesetz zum Schutz der Natur – Landesnaturschutzgesetz – (Schleswig-Holsteinisches LNatSchG) soll in Verfahren zur Zulassung von Eingriffen in Natur und Landschaft, bei denen die Naturschutzbehörden als Genehmigungsbehörden auftreten, eine vierwöchige Nachforderungsfrist für noch fehlende Unterlagen gelten. Hier wird der Beschleunigungsgedanke auf die Spitze getrieben: Mit Ablauf der Frist soll die Vollständigkeit der Unterlagen fingiert werden (§ 13 Abs. 2 S. 4 Entwurf LNatSchG Schleswig-Holstein; Schleswig-Holsteinischer

Landtag 2006). Ob damit dem Postulat der Verfahrensbeschleunigung tatsächlich Rechnung getragen wird, erscheint zweifelhaft. Fehlen Informationen, fällt die Ermittlung des Sachverhaltes in den Aufgabenbereich der Behörde, was gerade in Anbetracht der knappen Ressourcen der Naturschutzbehörden zu weiteren Verzögerungen führen kann.

2.6.2.2.2 Einführung von Entscheidungs- und Beteiligungsfristen

251. Durchaus ambivalente Fristvorgaben zur Verkürzung der Verfahrensdauer beziehen sich entweder auf das Verfahren insgesamt (Tz. 252) oder setzen der Beteiligung von Behörden zeitliche Grenzen (Tz. 253; zur Beteiligung der Öffentlichkeit: Abschn. 2.6.3).

252. Ein Rückgriff auf Entscheidungsfristen ist nicht neu: Bereits 1974 wurde im Rahmen der Erarbeitung des BImSchG festgelegt, dass Anträge zur wesentlichen Änderung genehmigungsbedürftiger Anlagen innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach Vollständigkeit der Unterlagen beschieden werden sollen (§ 15 BImSchG in der Fassung vom 1. April 1974). Im Jahre 1993 kamen für die Anträge auf Errichtung neuer Anlagen zusätzliche Bearbeitungsfristen von prinzipiell sieben Monaten im förmlichen Genehmigungsverfahren (§ 10 BImSchG) und drei Monaten im vereinfachten Verfahren (§ 19 BImSchG) hinzu (§ 10 Abs. 6 a BImSchG). Für sich allein betrachtet erweisen sich derartige Fristsetzungen als unproblematisch, da sich ihre Bedeutung auf eine Apellfunktion reduziert. Auf größere Vorbehalte müssen allerdings Genehmigungsfiktionen stoßen, durch die der fruchtlose Fristablauf quasi „sanktioniert“ werden soll. Ihnen zufolge gelten Genehmigungen kraft Gesetzes als erteilt, sofern näher bestimmte Voraussetzungen gegeben sind. Rechtlich stehen derartige fiktive Verwaltungsakte in ihren Wirkungen tatsächlich erteilten Genehmigungen gleich (KOPP und RAMSAUER 2005, § 25, Rn. 24). Faktisch sind sie gegenüber expliziten Zulassungen im Hinblick auf ihr Zustandekommen und den Umfang ihrer Gestattungswirkung jedoch regelmäßig mit höheren Rechtsunsicherheiten behaftet. Für rein naturschutzrechtliche Verfahren zur Genehmigung von Eingriffen werden in den Ländernaturschutzgesetzen verstärkt Bearbeitungsfristen vorgegeben, nach deren Ablauf der beantragte Eingriff als genehmigt gilt (§ 23 Abs. 4 S. 1, 2 Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (NatSchG Sachsen-Anhalt); § 8 Abs. 2 b Thüringisches Gesetz für Natur und Landschaft; § 6 Abs. 3 S. 2, 4 Hessisches Naturschutzgesetz (HNatSchG); so auch § 13 Abs. 4 S. 1 des Entwurfes für ein novelliertes LNatSchG Schleswig-Holstein (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2006); ohne Genehmigungsfiktion hingegen § 13 Abs. 2 S. 3 und 4 Landesgesetz zur nachhaltigen Entwicklung von Natur und Landschaft – Landesnaturschutzgesetz Rheinland-Pfalz (LNatSchG Rheinland-Pfalz)). Als besonders weit gehend erweist sich dabei der Entwurf für ein novelliertes LNatSchG Schleswig-Holstein, der die Genehmigung der Naturschutzbehörden zu rein nach dem Naturschutzrecht zu beurteilenden Eingriffen in Natur und Landschaft nach Ablauf von drei Monaten ab Antragsvollständigkeit fingiert wissen will (§ 13 Abs. 4 S. 1 des Entwurfs). Etwas anderes soll lediglich für Verfahren gelten, die wegen ihres Umfanges, der notwendigen Beteiligung Dritter oder wegen besonderer Schwierigkeiten eines längeren Prüfungs- und Entscheidungsspielraumes bedürfen, so sich die zuständige Behörde auf diese Ausnahmeregelungen beruft. Betrachtet man die vorgeschlagene Genehmigungsfiktion im Zusammenhang der Regelung zur „fiktiven Vollständigkeit“ des Antrags auf Zulassung eines Eingriffs (Tz. 250), drängen sich Zweifel an der Vereinbarkeit des Entwurfs mit dem Rechtsstaatprinzip auf. Nach den Regelungen des Gesetzentwurfs könnte über die Fiktionswirkungen auch ein unsubstantiierter, also nicht hinreichend durch Tatsachen unterlegter Antrag zu einer Genehmigung führen. Wie das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt hat, sind an Inhalt und Bestimmtheit von Anträgen, die eine Genehmigungsfiktion auslösen können, strenge Anforderungen zu stellen. Nur hinreichend eindeutige Anträge vermögen die Entscheidungsfrist in Lauf zu setzen und die Genehmigungsfiktion auszulösen (BVerwG, Urteil v. 15. Januar 1982, NJW 1982, S. 2787 m.w.N.). Das strenge Nachweiserfordernis soll die Behörde in die Lage versetzen zu prüfen, ob sie ein Einschreiten für geboten hält. Diese Kontrollmöglichkeit kann nicht durch eine Fiktion der Vollständigkeit von Anträgen relativiert werden. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass sich der Umfang der behördlichen Gestattungswirkung für bestimmte Tätigkeiten zulasten der Rechtssicherheit nicht mehr feststellen ließe.

Die Tendenz, stärker von Genehmigungsfiktionen Gebrauch zu machen, ist auch im Wasserrecht im Hinblick auf bestimmte Formen von Gewässerbenutzungen erkennbar (so z. B. Artikel 17 a Abs. 2 Bayerisches Wassergesetz, § 108 Abs. 4 S. 2 Wassergesetz Baden-Württemberg, § 19 b Saarländisches Wassergesetz).

Auch soweit die Vorhaben, die Genehmigungsfiktionen unterliegen, für sich gesehen ein geringeres Umweltgefährdungspotenzial aufweisen, sind beträchtliche Umweltbeeinträchtigungen infolge von Summationseffekten vielfach nicht auszuschließen. Derartige Genehmigungsfiktionen sind daher nur akzeptabel, wenn der Behörde die Kapazitäten verbleiben, um auf Grundlage fachlicher Kriterien über ein Einschreiten zu entscheiden.

253. Beteiligungs- und Stellungnahmefristen knüpfen unmittelbar an das Verhalten einzelner Verfahrensbeteiligter an und zielen darauf ab, diese direkt zu disziplinieren. Bereits mit dem Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz aus dem Jahre 1996 wurden die Anhörungsbehörden durch § 73 Abs. 3 a S. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) verpflichtet, den am Planfeststellungsverfahren zu beteiligenden TöB eine Frist zur Stellungnahme von maximal drei Monaten zu setzen. Fristsetzungen waren dem Vollzug auch vorher nicht unbekannt (ZIEKOW et al. 2005, S. 105 ff.; BAUER et al. 2006, S. 24, 28, 119), wurden nunmehr jedoch durch Präklusionsregelungen sanktionsbewehrt ausgestaltet. Gemäß § 73 Abs. 3 a S. 2 VwVfG sind behördliche Stellungnahmen, die nach dem Erörterungstermin eingehen, nicht mehr zu berücksichtigen, es sei denn, die

vorgebrachten Belange sind der Planfeststellungsbehörde bereits bekannt, hätten ihr bekannt sein müssen oder sind für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung. Im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren soll gegenüber den zu beteiligenden Behörden nach § 11 Abs. 1 der 9. BImSchV eine Stellungnahmefrist von einem Monat angeordnet werden. § 11 S. 3 der 9. BImSchV schließt die Einbeziehung verspäteter Stellungnahmen in das weitere Verwaltungsverfahren aus (sogenannte formelle Behördenpräklusion). Stellungnahmen, die im förmlichen Genehmigungsverfahren nach dem Erörterungstermin eingehen, sind gemäß § 20 Abs. 1 S. 2 der 9. BImSchV selbst in einem sich an die behördliche Entscheidung eventuell anschließenden Gerichtsverfahren nicht mehr zu berücksichtigen (sogenannte materielle Behördenpräklusion). Beteiligungsfristen unterliegt zunehmend auch die Mitwirkung der Naturschutzbehörden in Verfahren zur Genehmigung von Eingriffen in Natur und Landschaft (z. B. § 24 Abs. 2 S. 2 LNatSchG Sachsen-Anhalt, § 13 Abs. 4 S. 3 des Entwurfs für ein novelliertes LNatSchG Schleswig-Holstein mit grundsätzlicher Fiktion des Einvernehmens der Naturschutzbehörden nach Fristablauf).

2.6.2.2.3 Abbau oder Reduzierung von Verfahrenselementen

254. Überwiegend fragwürdige Bestrebungen zum Abbau oder zur Reduktion einzelner Elemente des Zulassungsverfahrens äußern sich in Reduktionen

– des Anwendungsbereichs der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durch Einschränkung der UVP-pflichtigen Vorhaben (Tz. 255)

– der Beteiligungsbefugnisse bestimmter Behörden (Tz. 256),

– sowie der Öffentlichkeitsbeteiligung, die in Abschnitt 2.6.3 näher betrachtet wird.

255. Das im Jahre 2001 in Kraft getretene Artikelgesetz hat in Umsetzung der RL 97/11/EG zur Änderung der RL 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten die UVP-Pflichtigkeit von Vorhaben erweitert. Im Bereich der Anlagen zur Tierhaltung und -aufzucht sowie der Anlagen zur Verwertung und Beseitigung von Abfällen und sonstigen Stoffen ging das Gesetz dabei über die Vorgaben der Richtlinie hinaus. Die Schutzverstärkung im Bereich der Anlagen zur Tierhaltung und Tierzucht will der Entwurf für ein Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren insbesondere dadurch abbauen, dass er die Schwellenwerte für die obligatorische Durchführung einer UVP für den Bau derartiger Anlagen nach oben korrigiert (Artikel 2 des Entwurfs; Bundesrat 2005). So ist beispielsweise vorgesehen, nur noch die Errichtung von Anlagen zur Haltung und Zucht von Hennen mit mehr als 60 000 Plätzen zwingend einer UVP-Pflicht zu unterwerfen. Der derzeitige Schwellenwert liegt bei 42 000 Plätzen (vgl. § 3 b Abs. 1 UVPG). Bei Anlagen mit 40 000 bis 60 000 Plätzen soll die Feststellung der UVP-Pflicht zukünftig durch eine allgemeine Vorprüfung erfolgen (§ 3 c Satz 1 UVPG). Die vorgesehenen Abschwächungen sind in Anbetracht der erheblichen Umweltauswirkungen, die von Anlagen der Intensivtierhaltung und -zucht ausgehen können, nicht sachgerecht. Intensivtierhaltungsanlagen mit hoher Viehbesatzdichte sind in bedeutendem Maße für die erheblichen Stickstoffüberschüsse durch Wirtschaftsdünger in einigen Regionen Deutschlands verantwortlich (SRU 2004, Tz. 294 ff.) und damit auch für die noch immer zu hohen Nährstoffeinträge in die Oberflächengewässer und die Nord- und Ostsee (UBA 2005). Außerdem stammten in Deutschland im Jahr 2004 rund 80 % des klimaschädlichen Lachgases (N_2O) aus der Landwirtschaft (BMELV 2006b). Vor allem aber ist die Landwirtschaft, insbesondere in Form von Tierhaltungsanlagen sowie Güllelagerungen und -ausbringungen, mit über 95 % der Hauptemittent aller Ammoniakemissionen in Deutschland (UBA 2005, S. 128). Ammoniak ist nach dem starken Rückgang der Schwefeldioxidbelastung in den vergangenen Jahren zum wichtigsten versauernden und eutrophierenden Luftschadstoff für Böden und Gewässer geworden. Nach wie vor sind in Deutschland bei über 95 % der empfindlichen Ökosysteme die kritischen Belastungsgrenzen für eutrophierenden Stickstoff überschritten (UBA 2005, S. 261). Es ist voraussehbar, dass Deutschland die Vorgaben der RL 2001/81/EG über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe im Bereich der Ammoniakemissionen nicht einhalten wird. Daran tragen Tierhaltungsanlagen als wesentliche Verursacher der Immissionen eine wesentliche Verantwortung. Eine Lockerung der Pflicht zur Durchführung von UVPs als zentrales Mittel zur Feststellung und Bewertung der projektbezogenen Umweltrisiken ist im Hinblick auf die drohende Verletzung der RL 2001/81/EG nicht nachvollziehbar. Darüber hinaus ist zu bezweifeln, ob die Erweiterung der Pflicht zu Vorprüfung der UVP-Pflichtigkeit anstelle der gesetzlichen Festlegung allgemein verbindlicher Auslösewerte tatsächlich zu einer Verringerung und nicht zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwandes führen würde.

Anders stellt sich die Situation bei der geplanten Änderung für thermische Abfallbehandlungsanlagen zur Behandlung nicht besonders überwachungsbedürftiger Abfälle dar. Hier soll eine neue Mengenschwelle für die obligatorische UVP eingeführt werden, die sich an der UVP-Änderungsrichtlinie orientiert. Nach den Daten des Europäischen Schadstoffregisters, das die unter die EG-IVU-Richtlinie (RL 96/61/EG) (IVU – Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) fallenden Industrieanlagen erfasst, haben Abfallbehandlungsanlagen lediglich bei Arsen und Kupfer mit Emissionsanteilen von 10 bzw. 6 % einen nennenswerten Beitrag an den Gesamtemissionen (EEA 2006). Bei Einführung der Mengenschwelle würden vor allem Klärschlammverbrennungsanlagen und Anlagen zur Behandlung spezieller Abfälle aus der obligatorischen UVP entlassen (nach Daten aus dem Entsorgungsatlas des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV NRW) und des Landesumweltamts

Nordrhein-Westfalen (LUA NRW)). Vor dem Hintergrund, dass thermische Abfallbehandlungsanlagen generell den vergleichsweise hohen Emissionsanforderungen der 17. BImSchV unterliegen, erscheint die geplante Änderung in materiell-rechtlicher Hinsicht akzeptabel. In formeller Hinsicht würde sie im Zusammenspiel mit der zugleich beabsichtigten Änderung der 4. BImSchV (Tz. 260) allerdings dazu führen, dass im Rahmen der Genehmigungsverfahren für entsprechende Vorhaben keine Öffentlichkeitsbeteiligung mehr durchzuführen wäre (§ 9 UVPG, § 10 BImSchG i. V. m. § 2 Abs. 1 der 4. BImSchV). Dies erweist sich vor dem Hintergrund des erheblichen Konfliktpotenzials, das mit der Errichtung von Abfallbehandlungsanlagen typischerweise einhergeht, als bedenklich (Tz. 260).

Auch der Entwurf Hessens für ein Gesetz zur Vereinfachung und Beschleunigung der Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte wollte die UVP-Pflichtigkeit von Vorhaben einschränken, schlug dabei jedoch den entgegengesetzten Weg vor (Bundesrat 2006a). Anstelle einer einzelfallbezogenen Prüfung der UVP-Pflichtigkeit für sonstige Bundesstraßen (Anhang 1 des UVP-Gesetzes, Ziff. 14.5) sollte diese bereits abstrakt-generell mittels bestimmter Schwellenwerte und Kriterien festgelegt werden (Artikel 3 Ziff. 2 b) des Entwurfs). In fachlicher Hinsicht sind Pauschalierungen dieser Art zum Zwecke der Vollzugsvereinfachung nur dann gerechtfertigt, wenn das Umweltgefährdungspotenzial der von ihnen erfassten Vorhaben in etwa vergleichbar ist. Angesichts ihrer stark differenzierenden Auswirkungen auf Natur- und Landschaft ist aber bereits dies bei Straßenbauvorhaben nicht der Fall (SRU 2005b, Tz. 42 ff., 162, 454 ff.).

256. Weiterhin verstetigen sich die Tendenzen, die Verfahrensrechte der Naturschutzbehörden zu schmälern. So folgt auch der aktuelle Entwurf für ein novelliertes LNatSchG in Schleswig-Holstein partiell dem bereits von anderen Bundesländern beschrittenen Weg, das Einvernehmen der Naturschutzbehörde zu Eingriffen in Natur und Landschaft (§ 7 a Abs. 6 S. 2 des derzeit geltenden LNatSchG) durch ein Benehmenserfordernis zu ersetzen (§ 13 Abs. 1 des Entwurfes, Schleswig-Holsteinischer Landtag 2006). An die Stelle des mitbestimmenden Einflusses der Naturschutzbehörden würde damit ein rein beratender Einfluss treten (MARZIK und WILRICH 2004, § 20 Rn. 8.). Von der Reduktion auf die weniger anspruchsvolle Benehmensregelung sollen allerdings besonders umweltrelevante Eingriffe ausgenommen bleiben (Eingriffe auf Grundlage eines Planfeststellungsbeschlusses, einer die naturschutzrechtliche Genehmigung ersetzenden Genehmigung, einer Baugenehmigung oder näher bezeichneter wasserrechtlicher Genehmigungen). Die stärkere Verfahrensposition der Naturschutzbehörden bliebe also jedenfalls bei zentralen Eingriffen in Natur und Landschaft erhalten. Dabei darf indes nicht verkannt werden, dass auch die von dieser Ausnahmeregelung nicht erfassten Eingriffe zumindest in ihrer Gesamtwirkung zu erheblichen Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes führen können.

2.6.2.2.4 Verzicht auf behördliche Zulassungsverfahren oder Reduktion des Prüfprogramms

257. Beschleunigungseffekte werden zunehmend auch durch Beschränkungen der behördlichen Präventivkontrolle zu erzielen gesucht. Dies äußert sich vornehmlich

- in einem Verzicht auf behördliche Zulassungsverfahren (Tz. 258 f.) und
- in der Ersetzung anspruchsvollerer Genehmigungsverfahren durch vereinfachte Verfahrensformen (Tz. 260).

Darüber hinaus verstärken sich Tendenzen, die behördliche Prüfungstiefe in Genehmigungsverfahren zu reduzieren, sofern sich der Antragsteller an einem freiwilligen Umweltmanagementsystem beteiligt (Tz. 261).

258. Durch die Einführung des § 15 Abs. 1 BImSchG mit dem Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren von 1996 ist die Genehmigungsbedürftigkeit für bestimmte nicht wesentliche Änderungen von Anlagen entfallen, die dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsregime unterliegen. Die Betreiber derartiger Anlagen sind, so sie nicht von der weiterhin bestehenden Option der Durchführung eines Genehmigungsverfahrens Gebrauch machen wollen, lediglich zur Anzeige der geplanten Änderung gegenüber der zuständigen Behörde verpflichtet. Auf diese Weise soll den Behörden Kenntnis über das geplante Vorhaben verschafft und ihnen die Möglichkeit eines Eingreifens bei fehlender Vereinbarkeit des Vorhabens mit den einschlägigen gesetzlichen Vorgaben eröffnet werden.

259. Auch im Wasserrecht werden Genehmigungs- durch Anzeigeverfahren ersetzt. Die maßgeblichen Vorgaben gehen dabei über den Ansatz des immissionsschutzrechtlichen Anzeigeverfahrens hinaus, indem sie die Möglichkeit der Durchführung eines Genehmigungsverfahrens gänzlich ausschließen. Der Gedanke der Entlastung der Behörden durch eine verstärkte Inanspruchnahme der Eigenverantwortlichkeit Privater tritt hier stärker in den Vordergrund. So stellt das Hessische Wassergesetz mit seinem § 38 Abs. 1 S. 2 die Entnahme von Grundwasser für gewerbliche Betriebe, die Landwirtschaft, die Forstwirtschaft oder den Gartenbau bis zu einer Menge von jeweils 3 600 m^3 pro Jahr nunmehr erlaubnisfrei und verlangt lediglich eine Anzeige bei der zuständigen Behörde. Diese Regelung kann in Zukunft erheblich an Bedeutung gewinnen, wenn die derzeit erwartete rasante Ausweitung des Biomasseanbaus mit einem erhöhtem Wasserbedarf eintritt (BMELV 2006a, S. 75). In rechtlicher Hinsicht ist derzeit gewährleistet, dass die Reduktion der behördlichen Präventivkontrolle nicht zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gewässerhaushaltes führen kann. Nach der bundesrechtlichen Rahmenvorgabe des § 33 Abs. 1 S. 2 i. V. m. Abs. 2 Nr. 2 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) sind von der Erlaubnisfreiheit nämlich solche Benutzungen ausgenommen, von denen signifikante Auswirkungen auf den Zustand eines Gewässers zu erwarten sind. Als signifikant gelten dabei auch Nutzungen, deren Auswirkungen für sich genommen unbeachtlich sind, die aber in der Summe, also auf-

grund der Vielzahl vergleichbarer Nutzungen zu erheblichen Beeinträchtigungen führen können (KOTULLA 2003, § 33 Rn. 11). Diese rechtliche Absicherung kann in der Praxis allerdings nur greifen, wenn der Umfang der Wasserentnahmen und eventuelle Veränderungen der zur Verfügung stehenden Wassermenge einer regelmäßigen Beobachtung durch die Behörden unterliegen und die Kapazitäten für ein eventuelles behördliches Eingreifen vorgehalten werden.

260. Der von Nordrhein-Westfalen initiierte Gesetzentwurf des Bundesrates zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (Bundesrat 2005) belegt exemplarisch die Tendenz, auf anspruchsvollere Genehmigungsverfahren zugunsten einer einfacheren Verfahrensabwicklung zu verzichten. Er sieht unter anderem vor, verschiedene Anlagen der Spalte 1 in die Spalte 2 der 4. BImSchV zu verschieben und damit zukünftig nicht mehr dem formalen, sondern dem vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu unterstellen. Infolge dieser Verschiebung entfiele für bestimmte Anlagen die an das formale Genehmigungsverfahren gekoppelte Pflicht der Behörden zur Vorantragsberatung (§§ 2 Abs. 2, 2 a Abs. 1 der 9. BImSchV; Tz. 249) und zur Öffentlichkeitsbeteiligung (Tz. 290). Insbesondere mit Blick auf Strom- und Wärmeerzeugungsanlagen mit einer Leistung von weniger als 50 MW (Ziff. 1.3, Spalte 1) und Verbrennungsmotoranlagen für den Einsatz von Altöl oder Deponiegas mit einer Feuerungswärmeleistung von mindestens 1 MW (Ziff. 8.1), die der Spalte 2 zugewiesen werden sollen, erweist sich der Vorschlag als äußerst kurzsichtig. Im Rahmen der ab 2007 ins Auge gefassten Revision der IVU-Richtlinie erwägt die Europäische Kommission derzeit, den Anhang I der Richtlinie hinsichtlich der Feuerungsanlagen an den Schwellenwert von 20 MW Feuerungswärmeleistung anzupassen, der sich in Anhang 1 der Emissionshandelsrichtlinie (RL 2003/87 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der RL 96/61/EG des Rates) findet (Europäische Kommission 2005). Damit wäre im Rahmen der Genehmigungsverfahren für die oben genannten Anlagen erneut ein Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren durchzuführen (Artikel 15 der IVU-Richtlinie). Allein im Interesse der Rechtssicherheit sollten nicht in einem kurzfristigen Aktionismus Verfahrensänderungen vorgenommen werden, die voraussichtlich ohnehin keinen Bestand haben werden.

Über Verschiebungen von Spalte 1 in Spalte 2 hinaus sieht der Gesetzentwurf die Streichung einer größeren Zahl von Anlagentypen aus Spalte 2 vor. In der Sache bedeutet dies regelmäßig eine Verlagerung der Anlagen aus dem Genehmigungsregime des BImSchG in das bauordnungsrechtliche Genehmigungsverfahren. Mit Elektroumspannanlagen (Ziff. 1.8), Anlagen zum Brechen und Mahlen von Gestein (Ziff. 2.2), zum Mahlen von bestimmten Stoffen wie Zementklinker (Ziff. 2.5) oder zur Herstellung von Beton, Mörtel oder Straßenbaustoffen (Ziff. 2.13) soll die Verlagerung nach dem Entwurf durchaus Vorhaben erfassen, von denen erhebliche Staub- und Lärmemissionen oder auch elekromagnetische Strahlungen ausgehen. Vor einer Zuweisung derartiger Anlagen zum Baurecht ist zu warnen, da sie entgegen mancher politischer Verlautbarung zu einer Absenkung materiellrechtlicher Standards führt und darüber hinaus eine äußerst unterschiedliche Behandlung der Belange des Immissionsschutzes in den verschiedenen Bundesländern befürchtet werden muss. Im Gegensatz zu genehmigungsbedürftigen Anlagen beschränkt sich das immissionsschutzrechtliche Schutzgebot als Grundpflicht der Betreiber bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen auf schädliche Umwelteinwirkungen, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Darüber hinausgehende Beeinträchtigungen sind lediglich „auf ein Mindestmaß zu reduzieren“ (§ 22 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BImSchG). Das immissionsschutzrechtliche Vorsorgegebot, das Energiespargebot, das umfassende Abfallentsorgungsgebot oder gar das Nachsorgegebot im Hinblick auf genehmigungsbedürftige Anlagen (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 bis 4, Abs. 3 BImSchG) findet bei nicht-genehmigungsbedürftigen Anlagen keine Entsprechung. Die konkretisierenden Vorgaben der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) kommen bei nicht-genehmigungsbedürftigen Anlagen ebenfalls nur eingeschränkt zur Anwendung und dies nur auf Grundlage einer behördlichen Einzelfallentscheidung (Nr. 1 Abs. 5 TA Luft).

Soweit über die Zulässigkeit von Anlagen im bauordnungsrechtlichen Genehmigungsverfahren entschieden werden soll, ist zu bedenken, dass dieses Verfahren in den verschiedenen Bundesländern eine sehr unterschiedliche Ausgestaltung erfahren hat (KOCH und HENDLER 2004, § 24 Rn. 46). In einem Versuch, diese Ländervielfalt auf Grundtypen der Genehmigung zu reduzieren, will die Musterbauordnung (MBO) von 2002 sowohl das „normale“ (§ 64 MBO) wie auch das vereinfachte Genehmigungsverfahren (§ 63 MBO) auf eine Präventivkontrolle allein der baurechtlichen Regelungen reduziert wissen. Nicht-baurechtliches Fachrecht soll nur dann und nur insoweit abgeprüft werden, wie es eine solche Prüfung dem Baurecht zuweist (JÄDE 2003, S. 669). Immissionsrelevante Vorhaben würden danach einem Verfahren unterfallen, das an sich gar nicht der Abprüfung fachrechtlicher Voraussetzungen bestimmt ist. Allein diese Tatsache legt die Befürchtung nahe, dass die Bauordnungsbehörden kapazitätsmäßig nicht hinreichend in der Lage sein werden, die notwendigen immissionsschutzrechtlichen Prüfungen sachgerecht durchzuführen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass mit der Durchführung baurechtlicher Genehmigungsverfahren grundsätzlich die kommunalen Gebietskörperschaften betraut sind und der erforderliche Sachverstand zur Beantwortung spezifischer Fragestellungen des Immissionsschutzes dort nicht vorgehalten werden kann (Tz. 170).

Auch der Verzicht auf spezifische wasserrechtliche Genehmigungsverfahren für nicht UVP-pflichtige Abwasserbehandlungsanlagen zum Beispiel durch die Wassergesetze von Thüringen oder Mecklenburg-Vorpommern (§ 56 Abs. 1, 2 Thüringisches Landeswassergesetz; § 38 Wassergesetz Mecklenburg-Vorpommern mit einer Ausnahme für planfeststellungsbedürftige Vorhaben) muss im

Hinblick auf die Kapazitäten der Bauordnungsbehörden vergleichbare Bedenken hervorrufen.

261. Unternehmen, die an freiwilligen Umweltmanagementsystemen wie insbesondere EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) teilnehmen, werden seit längerem als „Gegenleistung" für die von ihnen übernommene Zusatzverantwortung Privilegierungen im Bereich der Berichts- und Dokumentationspflichten oder bei der behördlichen Anlagenüberwachung eingeräumt. Neuerdings gelten derartige Privilegierungen auch bei der Bemessung der Gebühren für die Erteilung umweltbezogener Genehmigungen. So ist eine größere Zahl von Bundesländern dazu übergegangen, EMAS-zertifizierten Unternehmen einen Gebührenabschlag zukommen zu lassen (so bspw. Nordrhein-Westfalen durch die Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung am 13. Juni 2006). Dies geschieht mit dem Argument, dass ein dokumentiertes Managementsystem die Zulassungsprüfung der Behörde erleichtere und beschleunige (MUNLV NRW 2006a; kritisch zu einer solchen Annahme die Protokollerklärung der Länder Berlin und Rheinland-Pfalz zu TOP 6 der 36. Amtschefkonferenz (ACK) am 2./3. November 2005 in Rostock, Zukunftsfähiges EMAS). Darüber hinaus haben Forderungen, die EMAS-Zertifizierung auch im Rahmen der eigentlichen Zulassungsentscheidung verstärkt zu berücksichtigen, in verschiedenen Regelungen einen Niederschlag gefunden. So hat das Gesetz zur Umsetzung von Vorschlägen zu Bürokratieabbau und Deregulierung aus den Regionen vom 21. Juni 2005 die 9. BImSchV dahingehend geändert, dass die Behörde bei ihrer Entscheidung, ob sie Unterlagen durch externe Sachverständige überprüfen lässt, die EMAS-Zertifizierung des betreffenden Standorts zu berücksichtigen hat (§ 13 Abs. 1 a der 9. BImSchV). Existenz und Reichweite der Privilegierung bleiben unklar, da die EMAS-Zertifizierung auch schon vor der Verordnungsänderung bei Beantwortung der Frage der Notwendigkeit einer Hinzuziehung von externen Sachverständigen gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV berücksichtigt werden konnte. Stärkeren Bedenken sehen sich Vorschriften wie § 63 Nds. WasserG oder der neu in das Wassergesetz Sachsen-Anhalts eingefügte § 46 a ausgesetzt, die im Hinblick auf das Genehmigungsverfahren ebenfalls Privilegierungen für EMAS-zertifizierte Betriebe vorsehen. Danach sollen derartigen Unternehmen durch Verordnung Erleichterungen zum Inhalt der Antragsunterlagen im Genehmigungsverfahren eingeräumt werden können. Dies soll nicht nur soweit gelten, wie die Anforderungen der EMAS-Verordnung gleichwertig mit denjenigen Anforderungen sind, die sich aus den wasserrechtlichen Vorschriften des Bundes und des Landes für die Antragsunterlagen ergeben. Vielmehr soll die Gleichwertigkeit der Anforderungen auch „durch die Verordnung […] sichergestellt" werden können. Diese Formulierung legt die Vermutung nahe, dass zukünftig auch weniger oder inhaltlich andersartige Unterlagen zum Nachweis gesetzlicher Erfordernisse ausreichen sollen. Dies dürfte eine Änderung der behördlichen Prüfungstiefe nach sich ziehen, wobei eine Reduktion der Kontrollintensität zu erwarten ist.

2.6.2.2.5 Verwaltungsinterne Prozessoptimierungen und technologische Entwicklungen

262. Auf administrativer Ebene hat insbesondere der zunehmende Einsatz von elektronischen Daten- und Kommunikationssystemen innerhalb der Verwaltung zu einer Beschleunigung der Verfahrensabwicklung beigetragen. Nach einer von der Unternehmensberatung Capgemini im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführten Untersuchung zur Online-Verfügbarkeit von öffentlichen Dienstleistungen in Europa weist Deutschland im Hinblick auf derartige Dienstleistungen im Rahmen umweltbezogener Zulassungsverfahren noch einen erheblichen Nachholbedarf auf. Die Online-Verfügbarkeit derartiger Dienstleistungen – angefangen von Informationen über Genehmigungsverfahren bis hin zur vollständigen Verfahrensabwicklung über das Internet – lag im Frühjahr 2006 unter 50 % des maximal möglichen Online-Umsetzungsgrades. Im Ranking der 25 EU-Mitgliedstaaten sowie Islands, Norwegens und der Schweiz nahm Deutschland damit lediglich Platz 21 von 28 ein (Capgemini 2006, Anhang 10). Bereits aufgezeigte Potenziale zum Einsatz elektronischer Hilfsmittel in umweltbezogenen Genehmigungsverfahren (IDECKE-LUX 2000) sind heute noch nicht ausgeschöpft worden.

263. Ein Beispiel für die Verbesserung inner- und zwischenbehördlicher Arbeitsabläufe durch den Einsatz elektronischer Datenverarbeitungssysteme stellt das elektronische Anlageninformationssystem für den Immissionsschutz (AIS-I) dar, das die zuständigen Behörden umfassend beim Vollzug des BImSchG unterstützen soll. Das erweiterungsfähige AIS-I-System enthält neben Modulen zur Überwachung oder zur Übermittlung der Emissionserklärung nach der 11. BImSchV einen Bestandteil, der auf eine Verbesserung des internen Verfahrensmanagements der Behörden abzielt. Das Modul „Genehmigungsverfahren" dient der Verwaltung von Verfahrensschritten wie der Antragsvorbereitung, der Vorprüfung, dem Antragseingang, der UVP oder der Prüfung der Vollständigkeit der Anlagen, der TöB- und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie der Terminkontrolle im Genehmigungsverfahren (Gemeinsame Projektgruppe der Länder für das Projekt AIS-I und FIRMA PRO DV 2003). Das Programm berechnet anhand der gesetzlich vorgegebenen Fristen die Soll-Termine für den Abschluss der jeweiligen Verfahrensstufen und ermöglicht einen schnellen Überblick über den konkreten Verfahrensstand. Im Vollzug ist das AIS-I als offene Behördendatenbank auf ein sehr positives Echo gestoßen. Nach Einschätzung von Mitarbeitern, die mit der Systemanwendung betraut sind, wird die nicht unerhebliche Einarbeitungszeit in AIS-I durch die mit dem System verbundene Vereinfachung der Verfahrensabwicklung und Erleichterung der Behördenkooperation bei weitem überkompensiert. Die zentrale Sammlung vergleichbar strukturierter Daten wird auch mit Blick auf die europarechtlich begründeten Berichtspflichten als sehr hilfreich empfunden und als Kosten sparend eingeschätzt.

2.6.2.3 Erzielte Fortschritte bei der Beschleunigung der Genehmigungsverfahren und ihre Ursachen

2.6.2.3.1 Erzielte Verkürzungen der Verfahrensdauer

264. Schon vor dem Wirksamwerden der jüngsten Beschleunigungsmaßnahmen konnte eine erhebliche Verkürzung der Dauer umweltbezogener Zulassungsverfahren erreicht werden. Deutlich äußert sich dies im zentralen umweltrechtlichen Zulassungsverfahren, dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Aufgrund seiner weit gehenden bundesrechtlichen Ausgestaltung eignet es sich in besonderem Maße für einen länderübergreifenden Vergleich. Die Bundesländer dokumentieren die Dauer ihrer immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahren vielfach in Genehmigungsstatistiken. Weit gehend wird in diesen Statistiken die Zulassungsdauer entweder anhand der durchschnittlichen absoluten Verfahrensdauer (Tab. 2-31) oder der Zeitspanne, in der ein bestimmter

Tabelle 2-31

Dauer der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in Bundesländern mit zentraler Erfassung nach absoluten Durchschnittswerten in Monaten

	Berlin	Hamburg*		Hessen	Nordrhein-Westfalen	Sachsen		Thüringen*	
						mit Öffentlichkeitsbeteiligung	ohne Öffentlichkeitsbeteiligung		
1990	8,8		–	–	–	–	–		–
1991	9,5		–	–	–	3,9	3,9		–
1992	8,8		–	–	–	3,2	4,6		–
1993	9,2		–	–	–	3,9	5,4		–
1994	7,5		–	7,0	–	3,0	1,1		7,8
1995	6,5		–	5,4	6,8	3,2	2,1		8,1
1996	6,7		4,5	3,7	–	3,3	2,4		8,0
1997	5,4		3,4	3,7	4,7	3,0	2,4		8,7
1998	5,1		3,4	2,8	3,9	6,3	3,3		6,7
1999	3,8		2,9	2,8	3,6	4,6	2,2		6,3
2000	2,4		3,7	3,1	3,5	3,5	4,5		4,9
2001	2,9	3,1	3,7	3,3	3,5	3,5		5,2	7,9
2002	2,6	2,7	8,7	2,4	3,5	3,0		5,6	5,7
2003	3,1	2,8	5,0	2,8	3,5	3,3		5,3	8,7
2004	3,3	2,7	7,5	2,2	3,0	4,1		5,1	5,9

* Die Daten zur durchschnittlichen Genehmigungsdauer in Hamburg und Thüringen differenzieren ab 2001 nach Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung (Zahlenangabe links) und ohne Öffentlichkeitsbeteiligung (Zahlenangabe rechts). In Sachsen wurden beide Verfahren hingegen ab 2001 zusammen erfasst.

SRU/SG 2007/Tab. 2-31

Datenquellen: Aktualisierung der Daten des Umweltgutachtens 2002 (SRU 2002b, Tz. 200 ff.) auf Grundlage der folgenden veröffentlichten Genehmigungsstatistiken der Länder und schriftlicher Auskünfte: Schriftliche Auskunft der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom 2. November 2006; Schriftliche Auskunft der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg vom 17. November 2006; Schriftliche Auskunft des Hessischen Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz vom 8. September 2006; Genehmigungsstatistik des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen 2006b; Schriftliche Auskunft des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft vom 14. November 2006; Schriftliche Auskunft des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 27. November 2006.

Prozentsatz der Verfahren abgeschlossen werden konnte, dargestellt (Tab. 2-32). Allerdings sind derartige Statistiken in den letzten Jahren nicht immer fortgeschrieben worden, sodass aktuelle Daten zur Dauer der immissionsschutzrechtlichen Verfahren nicht für alle Länder vorliegen.

265. Wie Tabelle 2-31 verdeutlicht, konnte allein im Zeitraum von 1995 bis 2005 in den meisten Ländern eine teilweise sogar erhebliche Reduktion der durchschnittlichen Dauer der Genehmigungsverfahren erreicht werden. So ist es beispielsweise in Hessen gelungen, die durchschnittliche Verfahrensdauer von 5,4 Monaten in 1995

Tabelle 2-32

Dauer der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in Bundesländern mit zentraler Erfassung nach Zeitspannen

Brandenburg (Vollgenehmigungen)				
	< 3 Monate	**3 bis 6 Monate**	**6 bis 9 Monate**	**> 9 Monate**
1992	*26 %*	*48 %*	*16 %*	*10 %*
1996	*43 %*	*40 %*	*11 %*	*7 %*
2000	*45 %*	*31 %*	*14 %*	*10 %*
2004	*39 %*	*23 %*	*17 %*	*20 %*
2005	*29 %*	*31 %*	*21 %*	*20 %*
Nordrhein-Westfalen (alle Verfahren)				
	maximal 3 Monate	**> 3 bis 6 Monate**	**> 6 bis 12 Monate**	**> 12 bis 24 Monate**
1995	*27 %*	*35 %*	*25 %*	*7 %*
2002	*61 %*	*26 %*	*10 %*	*2,5 %*
2005	*70 %*	*17 %*	*10 %*	*3 %*
Schleswig-Holstein (Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung)				
	< 7 Monate	**7 bis 12 Monate**	**> 12 Monate**	
1993	*50 %*	*36 %*	*14 %*	
1999	*84 %*	*16 %*	–	
2002	*64 %*	*18 %*	*16 %*	
2004	*82 %*	*12 %*	*7,5 %*	
Schleswig-Holstein (Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung)				
	< 3 Monate	**3 bis 6 Monate**	**6 bis 12 Monate**	**> 12 Monate**
1993	*15 %*	*27 %*	*35 %*	*24 %*
1999	*36 %*	*50 %*	*13 %*	*3 %*
2002	*30 %*	*50 %*	*18 %*	*2 %*
2004	*38 %*	*40 %*	*14 %*	*8 %*

SRU/SG 2007/Tab. 2-32

Datenquellen: Aktualisierung der Daten des Umweltgutachtens 2002 (SRU 2002b, Tz. 200 ff.) auf Grundlage der folgenden veröffentlichten Genehmigungsstatistiken der Länder und schriftlicher Auskünfte: Schriftliche Auskunft des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz Brandenburg vom 20. Okober 2006; Genehmigungsstatistik des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen 2006b; Genehmigungsstatistik des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein o. J.

auf 2,1 Monate in 2005 und somit um 61 % zu reduzieren. In Nordrhein-Westfalen konnte sie im genannten Zeitraum von 6,8 auf 3,0 Monate, also um etwa 56 % und in Berlin von 6,5 auf 2,2 Monate, also um etwa 66 % reduziert werden. Für Baden-Württemberg stellten ZIEKOW et al. eine Verkürzung der durchschnittlichen Gesamtdauer der Verfahren von 9,5 Monaten in 1995 auf 4,9 Monate in 1999 fest (bei 574 untersuchten Genehmigungsverfahren; ZIEKOW et al. 2005, S. 1). Insgesamt hat sich die durchschnittliche Dauer der BImSchG-Verfahren nach Tabelle 2-31 stetig verkürzt, wobei nunmehr allerdings eine gewisse Stabilisierung der Verfahrensdauer einzutreten scheint. Dies könnte als Indiz dafür gewertet werden, dass die existierenden Möglichkeiten einer Verfahrensbeschleunigung bereits weit gehend ausgeschöpft sind.

Nicht zum Ausdruck kommen in diesen Gesamtbetrachtungen allerdings die Unterschiede in der Durchführungsdauer der einzelnen Verfahrenstypen. Soweit in dieser Hinsicht disaggregierte Daten vorliegen, sprechen diese aber dafür, dass eine Verfahrensverkürzung nicht nur insgesamt, sondern auch bezogen auf den jeweiligen Verfahrenstypus erreicht werden konnte. So hat sich zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen die Verfahrenszeit bei den Neuanlagengenehmigungen im förmlichen Genehmigungsverfahren zwischen 1995 und 2004/2005 von 8,4 auf 4,7/6,0 Monate reduziert, im nichtförmlichen Verfahren ging sie im genannten Zeitraum von 7,1 auf 3,1 Monate zurück. Die durchschnittliche Dauer von Änderungsgenehmigungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung verringerte sich von 12,1 auf 4,6/5,3 Monate, bei Änderungsgenehmigungen ohne Öffentlichkeitsbeteiligung lag sie 1995 bei 6,7 Monaten und 2004/2005 bei 2,9/2,8 Monaten (MUNLV NRW 2006b). Ähnliche Entwicklungen sind auch in anderen Bundesländern zu verzeichnen (so in Hessen: Rückgang der Verfahrensdauer von vereinfachten Neugenehmigungs- und Änderungsgenehmigungsverfahren von 3,7 auf 1,9 Monate zwischen 1996 und 2005, von 7,3 auf 5,2 Monate bei förmlichen Neugenehmigungsverfahren und von 4,6 auf 3,9 Monate bei Änderungsgenehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung (schriftliche Auskunft des Hessischen Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz vom 8. September 2006); Berlin: Rückgang der Verfahrensdauer bei vereinfachten Neugenehmigungsverfahren von 3,4 auf 2,4 Monate, bei Änderungsgenehmigungen ohne Öffentlichkeitsbeteiligung von 3,0 auf 2,1 Monate zwischen 2001 und 2005 (schriftliche Auskunft der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom 2. November 2006), wegen der geringen Zahl der förmlichen Neugenehmigungsverfahren im genannten Zeitraum ist insoweit keine Aussage zur Entwicklung der Verfahrensdauer möglich).

Gerade in Fällen einer geringen Zahl von Genehmigungsverfahren haben die absoluten Durchschnittswerte überdies nur eine beschränkte Aussagekraft, da sie durch einzelne, besonders komplexe oder konfliktträchtige Verfahren mit einem überlangen Genehmigungszeitraum oder auch durch besonders schnelle Verfahren verzerrt werden können. So wurden beispielsweise nach schriftlicher Auskunft der Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt vom November 2006 im Jahre 2002 nur vier Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt, wovon eines 23 Monate in Anspruch nahm. Die lange Dauer dieses Verfahrens spiegelt sich im hohen Durchschnittswert von 8,7 Monaten wider.

Nähere Aussagen über die Verfahrensentwicklung lassen sich daher erst nach Berücksichtigung der Zeitspannen, in denen die Verfahren prozentual abgewickelt werden, treffen. Die aus Nordrhein-Westfalen vorliegenden Daten in Tabelle 2-32 zeigen, dass sich der prozentuale Anteil der Verfahren, die in kürzeren Zeitspannen abgewickelt worden sind, zwischen 1995 und 2005 erhöht hat. Verfahren mit einer Dauer von über sechs Monaten sind von 32 % in 1995 auf 13 % in 2005 zurückgegangen. Auch aus der Genehmigungsstatistik von Schleswig-Holstein ist eine Entwicklung hin zu kürzeren Verfahren ableitbar. Gleiches ist für Brandenburg bis zum Jahre 2000 festzustellen. Seitdem haben dort die Verfahren, die eine längere Zeitdauer in Anspruch nehmen, prozentual aber wieder zugenommen.

Niedersachsen hält keine Genehmigungsstatistik vor, aus der die Entwicklung der Verfahrensdauer über einen längeren Zeitraum ableitbar wäre. Hier werden vielmehr im halbjährlichen Rhythmus Informationen über den Stand der anhängigen oder im betreffenden Zeitraum abgeschlossenen Genehmigungsverfahren veröffentlicht. Im Mittel entspricht die Dauer der Verfahren, die im ersten Halbjahr 2006 abgeschlossen worden sind, danach durchaus den oben genannten Durchschnittswerten: Für Neugenehmigungsverfahren betrug sie 2,7 Monate, für Änderungsgenehmigungen 2,5 Monate (Berechnungen anhand der Übersicht über die Genehmigungsprojekte bei zwei nicht eindeutig zuzuordnenden Verfahren; Niedersächsische Gewerbeaufsicht 2006).

2.6.2.3.2 Ursachen der Verkürzung der Verfahrensdauer

266. Eine Zurechnung der erzielten Beschleunigungserfolge zu den bisher ergriffenen Beschleunigungsmaßnahmen ist auch angesichts des Fehlens einer Vollzugsberichterstattung in Deutschland nur sehr bedingt möglich und unterliegt Unsicherheiten. Generell erscheint die Annahme berechtigt, dass der Rückgang der Verfahrensdauer auch auf Ursachen zurückzuführen ist, die nicht (Abschn. 2.6.2.3.2.1) oder allenfalls mittelbar (Abschn. 2.6.2.3.2.2) mit den dargestellten Beschleunigungsmaßnahmen in Verbindung stehen. Allerdings bestehen gewisse Erfahrungswerte aus der Praxis, die zumindest eine Abschätzung des Wirkungsgrades der ergriffenen Maßnahmen zulassen (Abschn. 2.6.2.3.2.3).

2.6.2.3.2.1 Rückläufige Anzahl der Genehmigungsverfahren

267. Ein wesentlicher Grund für die Verkürzung der Verfahrensdauer dürfte zunächst in der rückläufigen Anzahl der Genehmigungsverfahren liegen, die parallel zur Beschleunigung der Verfahren zu verzeichnen ist. So hat sich die Zahl der mit Genehmigungsbescheid abgeschlos-

senen Verfahren zwischen 1995 und 2005 beispielsweise in Berlin um 60 %, in Hessen um 47 % und in Nordrhein-Westfalen um immerhin 15 % reduziert (vgl. Tab. 2-33). Die Entlastung der Behörden durch eine sinkende Anzahl der zu betreuenden Verfahren ermöglicht eine Konzentration auf die verbliebenen Genehmigungsverfahren mit dem Ergebnis der schnelleren Verfahrensabwicklung. Dies gilt allerdings nur, wenn die Rahmenbedingungen, unter denen die Behörde arbeitet, ansonsten unverändert bleiben. Angesichts der Personaleinsparungen einerseits (Abschn. 2.3.2) und der gestiegenen Vollzugsaufgaben andererseits (Kap. 1.2) fehlt es weit gehend an dieser Voraussetzung, sodass es auch auf anderem Wege gelungen sein muss, Effizienzpotenziale zu realisieren.

2.6.2.3.2.2 Verlagerung der Arbeitsprioritäten

268. Im Rahmen eines vom SRU durchgeführten Fachgespräches bestätigten Fachbeamte die Einschätzung, dass schnellere Genehmigungsverfahren in der Praxis vielfach mit einem Abzug der ohnehin knappen Ressourcen aus anderen, weniger im Zentrum der Diskussion und

Tabelle 2-33

Anzahl der Genehmigungsverfahren in einzelnen Bundesländern (mit Genehmigungsbescheid abgeschlossene Verfahren)

Jahr	Berlin	Brandenburg*	Hamburg	Hessen	Nordrhein-Westfalen	Sachsen	Schleswig-Holstein	Thüringen
1990	98	–	–	–	1 801	–	–	–
1991	92	–	162	–	1 806	206	–	–
1992	101	–	142	–	1 641	384	–	–
1993	115	255	178	–	1 605	404	362	–
1994	116	330	194	420	1 482	396	258	257
1995	105	349	150	408	1 358	545	254	226
1996	98	399	166	456	1 234	462	269	218
1997	70	347	117	296	1 205	367	180	206
1998	53	255	108	250	1 149	291	175	172
1999	49	187	114	245	1 086	249	143	176
2000	36	179	99	230	1 003	310	192	153
2001	31	153	69	220	1 053	246	177	172
2002	43	203	89	219	887	184	159	131
2003	38	209	56	199	1 106	223	151	149
2004	38	179	70	187	1 065	217	169	128
2005	42	189	67	217	1 151	230	–	146

* Die Anzahl der Genehmigungsverfahren in Brandenburg bezieht sich lediglich auf Vollgenehmigungen im Sinne der §§ 10, 19 BImSchG

SRU/SG 2007/Tab. 2-33

Datenquellen: Aktualisierung der Daten des Umweltgutachtens 2002 (SRU 2002b, Tz. 204) auf Grundlage der folgenden veröffentlichten Genehmigungsstatistiken der Länder und schriftlicher Auskünfte: Schriftliche Auskunft der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom 2. November 2006; Schriftliche Auskunft des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz Brandenburg vom 20. Okober 2006; Schriftliche Auskunft der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg vom 17. November 2006; Schriftliche Auskunft des Hessischen Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz vom 8. September 2006; Genehmigungsstatistik des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen 2006b; Schriftliche Auskunft des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft vom 14. November 2006; Genehmigungsstatistik des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein o. J.; Schriftliche Auskunft des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 27. November 2006.

Beobachtung stehenden Behördenaktivitäten „erkauft“ werden (SRU-Fachgespräch Immissionsschutz, 23. Februar 2006; so bereits SRU 2002a, Tz. 206). Die Mobilisierung des noch vorhandenen Personals für die Genehmigungstätigkeit führe zu einer Vernachlässigung anderer Aufgaben, insbesondere der behördlichen Überwachung. Zunehmend werde auf Regelüberwachungen verzichtet und die Kontrolltätigkeit auf Fälle reduziert, in denen konkrete Verdachtsmomente vorlägen. Auch die Ergebnisse einer Befragung der Mitarbeiter verschiedener Umweltverwaltungen deuten in diese Richtung. 31,9 % der Befragten waren der Meinung, dass eine Reduktion der Kontrollen ohne Verdachtsmomente stattgefunden habe. Sie wurde von 11,3 % als erheblich eingeschätzt. 6,8 % der Befragten äußerten die Auffassung, die behördlichen Regelkontrollen hätten zugenommen, 43,6 % vermochten keine Veränderung festzustellen, 17,7 % der Befragten sahen sich außerstande, die Frage zu beantworten (BAUER et al. 2006, Anlage 3, S. 27). Ob die Mitarbeiter, nach deren Aussage positive oder negative Veränderungen der Kontrollen gegeben sind, bestimmten Fachbereichen zuzuordnen sind, lässt sich aus der Analyse nicht erschließen.

2.6.2.3.2.3 Erfolge der regulativ vorgegebenen Beschleunigungsmaßnahmen

Allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation und Kooperation

269. Allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikations- und Kooperationsprozesse haben sich nach einer in Baden-Württemberg durchgeführten Untersuchung positiv auf die Dauer der immissionsschutz- und wasserrechtlichen Verfahren ausgewirkt. neun von elf Immissionsschutzbehörden, mithin 82 %, gaben im Rahmen einer Behördenumfrage an, dass die Vorantragsberatung in mindestens erheblichem, teilweise sogar sehr hohem Maße zur Verfahrensbeschleunigung beitrage. In wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren wirkt sie sich nach Einschätzung von neun von zehn befragten Wasserbehörden erheblich verfahrensbeschleunigend aus (ZIEKOW et al. 2005, S. 76, 165). Die durchweg große Bedeutung, die Antragsteller der behördlichen Beratung beimessen, stützt ebenfalls die Einschätzung, dass sich diese positiv auf die Genehmigungsdauer auswirkt (ZIEKOW et al. 2005, S. 76 f.). Der Wunsch nach einer intensiveren Beratung führte bei einer Mitgliederbefragung der Handelskammer Hamburg im Jahre 2001 die Liste der Verbesserungsvorschläge für Umweltverfahren an (CORDES und SCHWIPPERT 2001, S. 16).

Die Ergebnisse der Studie von ZIEKOW et al. (2005) sprechen darüber hinaus zumindest teilweise für eine beschleunigende Wirkung von Antrags- oder Vorantragskonferenzen. So wurde festgestellt, dass immissionsschutzrechtliche Verfahren, in denen derartige Besprechungen durchgeführt worden sind, entweder nicht länger dauerten als Verfahren ohne derartige Konferenzen oder zumindest in den nachfolgenden Verfahrensabschnitten kürzere Zeitspannen in Anspruch nahmen. Dies kann angesichts der Tatsache, dass sich Zulassungsverfahren mit derartigen Steuerungsinstrumenten durch eine höhere sachliche und/oder rechtliche Komplexität auszeichnen, als Indiz für ihre verfahrensbeschleunigende Wirkung gewertet werden (ZIEKOW et al. 2005, S. 82, 95). Für wasserrechtliche Verfahren ließ sich allerdings keine beschleunigende Wirkung der (Vor-)Antragskonferenzen nachweisen (ZIEKOW et al. 2005, S. 170, 188). Im Vergleich zur Vorantragsberatung wird von (Vor-)Antragskonferenzen in der behördlichen Praxis zurückhaltender Gebrauch gemacht. Während in immissionsschutzrechtlichen Verfahren in Baden-Württemberg in 83 % der Fälle mit messbarer Vorantragsphase eine Vorantragsberatung durchgeführt wurde, wurden Antrags- bzw. Vorantragskonferenzen nur in durchschnittlich 38 % bzw. 12 % der Verfahren einberufen. Dabei zeigten sich erhebliche Unterschiede in der Praxis der verschiedenen Genehmigungsbehörden. Im wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren lagen die Prozentzahlen für Verfahren mit Vorantragsberatungen (63 %) und Antrags- bzw. Vorantragskonferenzen (4 % bzw. 16 %) deutlich unter denen des immissionsschutzrechtlichen Verfahrens (ZIEKOW et al. 2005).

Dem Sternverfahren (Tz. 249) wird eine beschleunigende Wirkung zugesprochen, die sich nach Einschätzung der Gutachter im wasserrechtlichen Verfahren noch weiter ausbauen ließe (Anwendungsquote im immissionsschutzrechtlichen Verfahren: 83 %, im wasserrechtlichen Verfahren: 68 % (ZIEKOW et al. 2005, S. 102, 197 ff.)).

Einführung von Bearbeitungs- und Beteiligungsfristen

270. Seit Einführung von Bearbeitungsfristen für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ist teilweise eine erhebliche Verkürzung der Verfahrensdauer zu verzeichnen. So lagen beispielsweise in Baden-Württemberg unmittelbar vor Einführung umfänglicher Fristen im Jahre 1993 lediglich 44 bis 50 % der Verfahren innerhalb des später verbindlich vorgegebenen Zeitrahmens, bis 1999 war der Fristeinhaltungsgrad auf 85 % der Verfahren gestiegen (ZIEKOW et al. 2005, S. 45 ff.). Dieser variierte zwischen den verschiedenen Verfahrensformen allerdings unterschiedlich stark. Die Gutachter kommen gleichwohl zu dem Ergebnis, dass die Fristsetzungen unabhängig vom jeweiligen Verfahrenstypus zumindest eine Signalwirkung ausgelöst haben, die verstärkte oder jedenfalls anhaltende Bemühungen um eine Verfahrensverkürzung nach sich gezogen hat (ZIEKOW et al. 2005, S. 49). Auf die verfahrensbeschleunigende Wirkung von Fristen befragt, bejahten indes nur 58 % der Immissionsschutzbehörden (sieben von zwölf Behörden) einen entsprechenden Effekt, während 42 % einen solchen nicht zu erkennen vermochten (fünf Behörden). Erstere Einschätzung wurde unter anderem damit begründet, dass die Fristvorgabe die Aufstellung von Zeitplänen nach sich ziehe und somit zu einem verbesserten internen Verfahrensmanagement beitrage. Sie sei darüber hinaus geeignet, die beteiligten Behörden zu einer rechtzeitigen Stellungnahme zu veranlassen. Soweit den Fristen keine verfahrensbeschleunigende Bedeutung beigemessen wurde, verwiesen die Behörden darauf, dass Fristen an dem Aufgabenumfang nichts änderten, keine Auswirkun-

gen auf die Behördenausstattung oder auch die Vollständigkeit von Unterlagen hätten und man ohnehin eine zügige Verfahrensabwicklung anstrebe (ZIEKOW et al. 2005, S. 50).

271. Im Gegensatz zu den unmittelbar gesetzlich normierten Bearbeitungsfristen wird der Pflicht, Stellungnahmefristen im Rahmen des rechtlich vorgegebenen Zeitrahmens für die zu beteiligenden Behörden zu begründen (Tz. 253), in der Praxis weit weniger entsprochen. Der empirischen Auswertung der Genehmigungspraxis in Baden-Württemberg zufolge ist eine Frist von maximal 1 Monat zwischen 1993 und 1999 nur in insgesamt 45 % aller Verfahren, wenngleich mit ansteigender Tendenz, gesetzt worden. Dort, wo eine Fristsetzung erfolgte, geschah dies trotz insoweit eindeutiger Vorgaben nur in insgesamt 72 % der Verfahren gegenüber allen zu beteiligenden Behörden. Die Ursachen für diese Zurückhaltung beleuchtet die Studie nicht näher. Dort, wo Fristsetzungen erfolgt sind, haben sie nach den Ergebnissen der Untersuchung von ZIEKOW et al. zu einer Verfahrensbeschleunigung geführt (ZIEKOW et al. 2005, S. 105 ff.).

272. Die Vorgaben zur Behördenpräklusion, die eine Fristversäumnis sanktionieren wollen, sind nach Einschätzung der Genehmigungsbehörden nicht geeignet, eine sachgerechte Entscheidungsfindung zu beschleunigen. 58 % der von ZIEKOW et al. (2005) befragten Immissionsschutzbehörden in Baden-Württemberg schätzten ihre Wirkungen als eher gering ein, 33 % vermochten mit ihnen überhaupt keine beschleunigenden Effekte zu verbinden. Begründet wurde dies mit dem Argument, dass auf die Stellungnahmen der Behörden zur Gewährleistung einer sachlich richtigen Entscheidung nicht verzichtet werden könne (ZIEKOW et al. 2005, S. 117). Diese Ergebnisse decken sich mit einer von ZIEKOW und SIEGEL (2001) durchgeführten empirischen Untersuchung in vier Bundesländern (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Saarland, Thüringen). In ihrem Rahmen stuften 52 % der befragten Genehmigungsbehörden die beschleunigende Wirkung der formellen Behördenpräklusion als gering ein, nach Auffassung von 17 % ist sie überhaupt nicht vorhanden. Ein vergleichbares Ergebnis zeigte sich auch im Hinblick auf die materielle Präklusion, deren Beschleunigungseffekte von 42 % der Befragten als gering erachtet wurden. 22 % maßen ihr gar keinen Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung bei (ZIEKOW und SIEGEL 2001, S. 123). Die von ZIEKOW et al. befragten Wasserbehörden erklärten zu 90 %, dass den einschlägigen Präklusionsregelungen eine eher geringe oder gar keine Beschleunigungswirkung zukomme (ZIEKOW et al. 2005, S. 206 f.). Bestehen im Hinblick auf die Vereinbarkeit eines Vorhabens mit den von einer beteiligten Behörde wahrzunehmenden öffentlichen Belangen Zweifel und äußert sich die zuständige Behörde nicht, kann die Genehmigungsbehörde zwar eigene Ermittlungen durchführen, um die Gefahr einer unzureichenden Berücksichtigung von Fachbelangen zu begrenzen. Eine solche Vorgehensweise wird angesichts anderweitiger Zuständigkeitsschwerpunkte der Genehmigungsbehörden aber eines erheblichen Aufwandes bedürfen. Auf mögliche Zusatzbelastungen infolge der Präklusionsregelungen hatten die Länder bereits im Gesetzgebungsverfahren zum Genehmigungsbeschleunigungsgesetz hingewiesen und ein Absehen von den Regelungsvorschlägen gefordert (Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf Deutscher Bundestag 1996b, S. 16). Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Stellungnahme der beteiligten Behörde abzuwarten. Angesichts der Tatsache, dass die materielle Behördenpräklusion ohnehin diejenigen Argumente nicht erfasst, die für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind (Tz. 253), erscheint eine solche Vorgehensweise durchaus nachvollziehbar. Über Präklusionsregelungen lässt sich demnach nicht auf eine schnelle und gleichwohl inhaltlich richtige Entscheidungsfindung hinwirken.

Reduzierung von Verfahrenselementen, Verzicht auf ein behördliches Zulassungsverfahren oder Reduktion des Prüfprogramms

273. Empirische Untersuchungen zur Frage, wie sich der Abbau von Verfahrenselementen auf die Entscheidungsdauer und Entscheidungsqualität ausgewirkt hat, liegen, soweit ersichtlich, nicht vor.

274. Die grundsätzliche Ersetzung des Genehmigungsverfahrens durch das Anzeigeverfahren nach § 15 Abs. 1 BImSchG hat nach Meinung von 88 % der befragten Immissionsschutzbehörden in Baden-Württemberg zu Entlastungen geführt, die von 50 % allerdings als eher gering eingeschätzt wurden. Im Bereich des Wasserrechts wurde den in Baden-Württemberg eingeführten Anzeigeverfahren zu 62,5 % eine geringe und zu 37,5 % keine Entlastungswirkung beigemessen (ZIEKOW et al. 2005, S. 83, 153). In materiell-rechtlicher Hinsicht kann ein Verzicht auf behördliche Zulassungsverfahren nur in Fällen in Betracht kommen, in denen von dem betreffenden Vorhaben keine relevanten Beeinträchtigungen oder Gefahren für Mensch und Umwelt zu erwarten sind und auch eventuell eintretenden Summationseffekten wirksam entgegengewirkt werden kann. Anderenfalls würde der Staat seiner Aufgabe, die natürlichen Lebensgrundlagen wirksam zu schützen (Artikel 20 a GG), nicht gerecht werden.

2.6.2.4 Verbleibende Verzögerungsfaktoren

275. Neuere empirische Untersuchungen bestätigen die Einschätzung, dass wesentliche noch existierende Verzögerungsfaktoren in der häufigen Unvollständigkeit der Antragsunterlagen begründet und in den bereits angedeuteten Defiziten in der behördlichen Abstimmungspraxis zu suchen sind.

276. Im Rahmen der bereits mehrfach erwähnten Untersuchung der Genehmigungspraxis in Baden-Württemberg musste festgestellt werden, dass in 54 % der 569 näher analysierten Genehmigungsverfahren im Zeitraum zwischen 1990 und 1999 die Antragsunterlagen unvollständig waren. Ein Aufwärts- oder Abwärtstrend hinsichtlich des prozentualen Anteils unvollständiger Unterlagen war dabei nicht erkennbar. Im Bereich des Wasserrechts waren 28 % der Anträge mängelbehaftet (ZIEKOW et al.

2005, S. 85, 174). Aus der empirischen Untersuchung ist zugleich abzuleiten, dass sich der Zeitraum bis zur Vervollständigung der Unterlagen in den letzten Jahren reduziert hat. Bedurfte es bis 1996 bei unvollständigen Unterlagen in immissionsschutzrechtlichen Verfahren im Mittel über 200 Tage bis dieses Defizit behoben war, konnte der Zeitraum bis zur Vollständigkeit der Unterlagen nach 1997 auf jährliche Mittelwerte von „lediglich“ 103 bis 175 Tagen verringert werden. Mit Blick auf die Gesamtdauer der Verfahren bleibt die Unvollständigkeit der Unterlagen gleichwohl ein wesentlicher Verzögerungsfaktor (ZIEKOW et al. 2005, S. 87, 96 f.; so bereits: HILL und WEBER 1996, S. 245; HARDERS 1987, S. 21).

277. Dieses Defizit dürfte sowohl auf die Unkenntnis der Antragssteller über die konkret beizubringenden Unterlagen als auch auf die unterschiedlichen Vorstellungen zwischen ihnen und den Genehmigungsbehörden über den Umfang der Unterlagen zurückzuführen sein. Gerade kleinere und mittlere Unternehmen erwarten von den Behörden eine stärkere Unterstützung bei der Vervollständigung ihrer Unterlagen. Während Unternehmen mit einem größeren Anlagenbestand und häufiger anfallenden Genehmigungsverfahren meistens über spezialisiertes Personal zur Abwicklung der Genehmigungsverfahren verfügen, sind kleinere und mittlere Betriebe mit dieser Aufgabe häufig überfordert (HIRSCHLER 1994, S. 57 f.; HILL und WEBER 1996, S. 245). Ein Ausbau des behördlichen Beratungsangebotes vermag hier zwar Abhilfe zu schaffen, erfordert aber auch entsprechende personelle Kapazitäten. Angesichts der Sparzwänge, der Aufgabenkommunalisierung und ihrer Folgen für das vom Personal abzudeckende Aufgabenspektrum (Abschn. 2.5.3) sowie der Möglichkeit, die Dienstleistung in Form der Erarbeitung vollständiger Antragsunterlagen durch Planungsbüros am freien Markt zu akquirieren, erscheint eine solche Verbesserung der Beratung aber immer weniger realistisch.

Differenzen zwischen der Behörde und dem Antragsteller betreffend des Umfanges der vorzulegenden Unterlagen dürften in erheblichem Maße sowohl von der konkreten Fallkonstellation als auch von der jeweiligen „Behördenkultur“ abhängig sein. So erklärte beispielsweise im Rahmen einer Befragung von 13 Immissionsschutzbehörden, bei der es um die Bedeutung technischer Vorgaben ging, eine Behörde, dass es mit Unternehmen der Chemischen Industrie oft zu Meinungsverschiedenheiten über den Umfang der vorzulegenden Unterlagen komme. Eine andere Behörde hob hingegen hervor, gerade mit diesen Unternehmen selten Konflikte über Antragsunterlagen zu haben (LÜBBE-WOLFF 2000, S. 44 f.).

278. Soweit es zu Differenzen kommt, sind diese teilweise auch auf strategisches Vorgehen zurückzuführen. Mitarbeiter der Immissionsschutzbehörden erklärten anlässlich der vorstehend genannten Befragung, dass die Unternehmen vielfach bestrebt seien, sich durch eine zurückhaltende Übermittlung von Nachweisen Spielräume zu erhalten. Da die eingereichten Unterlagen die Grundlage der Genehmigung bildeten, bestehe die Hoffnung, Einschränkungen des Genehmigungsumfangs über möglichst wenig detaillierte Antragsunterlagen zu entgehen (LÜBBE-WOLFF 2000, S. 44 f.). Allerdings kommt es im Vollzug nach Informationen des SRU auch zu „strategischen Partnerschaften“ zwischen dem Antragsteller und der Genehmigungsbehörde, in deren Rahmen die erforderlichen Unterlagen sukzessive eingereicht werden. Eine solche Vorgehensweise bringt für beide Seiten einen Flexibilitäts- und Zeitgewinn mit sich: für die Unternehmen im Hinblick auf weitere Konkretisierungen ihrer Vorhabenkonzeption, für die Verwaltungen hinsichtlich der weiteren Verfahrensgestaltung. Solange die anfängliche Unvollständigkeit von Unterlagen keine zwingend erforderlichen Nachweise betrifft und Klarheit zwischen den Beteiligten über Zeit und Inhalt der noch beizubringenden Unterlagen besteht, erweist sich eine derartige Vorgehensweise unter dem Aspekt einer stringenten Verfahrensabwicklung als unproblematisch. Sie relativiert allerdings die Steuerungswirkung von Bearbeitungsfristen und die Aussagekraft von Genehmigungsstatistiken, da die gesetzlich vorgegebenen Bearbeitungsfristen erst nach Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen zu laufen beginnen.

279. Ein reibungsloser Ablauf des Genehmigungsverfahrens wird in der Praxis auch durch eine nicht hinreichende Abstimmung der Behörden erschwert. Die Behördenbeteiligung nahm nach den Ergebnissen der Studie über die Genehmigungspraxis in Baden-Württemberg bei immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahren im Jahre 1999 84 der insgesamt 147 Tage und im wasserrechtlichen Verfahren 32 der insgesamt 66 Tage, mithin also eine erhebliche Zeit in Anspruch (ZIEKOW et al. 2005, S. 40, 139). Die Verbesserungswürdigkeit der zwischenbehördlichen Koordinierung zeigt sich neben dem teilweisen Verzicht auf Fristsetzungen (Tz. 271) auch darin, dass Antragsmängel im immissionsschutzrechtlichen Verfahren in 82 % der Fälle erst im Rahmen der Behördenbeteiligung und damit relativ spät festgestellt werden konnten (ZIEKOW et al. 2005, S. 96 f.). Die Gefahr, dass Mängel in den Unterlagen zumindest unbeachtet bleiben, ist gerade im immissionsschutzrechtlichen Verfahren gegeben. Mit der Konzentrationswirkung der BImSchG-Genehmigung (§ 13 BImSchG) geht ein hoher Prüfungsumfang einher. Dieser führt im Regelfall dazu, dass zahlreiche Genehmigungsvoraussetzungen aus unterschiedlichen Fachgesetzen abzuprüfen sind. Nähere Informationen über die zu diesem Zwecke benötigten Unterlagen lassen sich nur bei einer frühzeitigen Rückkopplung der Genehmigungsbehörde mit der jeweiligen Fachbehörde zusammenstellen. Dies unterstreicht die Bedeutung einer frühzeitigen und möglichst reibungslosen Koordinierung zwischen den zu beteiligenden bzw. beteiligten Behörden. Im wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren in Baden-Württemberg lag der Anteil der Verfahren, in denen die Mangelhaftigkeit der Unterlagen erst während der Behördenbeteiligung festgestellt werden konnte, mit 46 % niedriger als im immissionsschutzrechtlichen Verfahren, aber gleichwohl noch unakzeptabel hoch (ZIEKOW et al. 2005, S. 184).

2.6.2.5 Gesamtbewertung: Von der Funktion des Verwaltungsverfahrens

280. Innerhalb des letzten Jahrzehnts konnte eine erhebliche Verkürzung der Dauer umweltrechtlicher Genehmigungsverfahren erreicht werden. Trotzdem oder vielleicht auch gerade wegen der erzielten Erfolge stehen Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung weiterhin auf der politischen Agenda, um dem „Wirtschaftsstandort Deutschland" die notwendige Attraktivität zu verleihen. Dies geschieht ungeachtet der Tatsache, dass Bestrebungen zur Beschleunigung umweltbezogener Verfahren zu dieser Attraktivität kaum einen Beitrag leisten können. Die Dauer der Genehmigungsverfahren stellt lediglich ein einzelnes, erwiesenermaßen stark nachrangiges Kriterium für die unternehmerische Entscheidung für oder gegen einen Standort dar.

281. Für die erzielten Verfahrensverkürzungen waren regulative und administrative Maßnahmen zumindest mitursächlich, wobei sich zum konkreten Wirkungsgrad der einzelnen Instrumente keine näheren Aussagen treffen lassen. Viele Maßnahmen sind darüber hinaus erst vor kurzer Zeit ergriffen worden, sodass es insoweit an näheren Erfahrungswerten mangelt. Gleichwohl dürften sich die bisherigen Erfahrungen mit verfahrensbeschleunigenden Maßnahmen wie folgt zusammenfassen lassen:

– Allgemeine Bestrebungen um eine verbesserte Kommunikation und Koordination während der Genehmigungsverfahren haben sich positiv auf die Verfahrensdauer ausgewirkt. Mit Blick auf die hohe Zahl mängelbehafteter Antragsunterlagen und den noch existierenden Defiziten in der zwischenbehördlichen Zusammenarbeit besteht hier jedoch weiterer Verbesserungsbedarf.

– Fristvorgaben können angesichts ihrer Signalwirkung ebenfalls zur Verfahrensbeschleunigung beitragen. Sie begründen allerdings auch Anreize für eine Ressourcenverschiebung innerhalb der Verwaltung zulasten von Bereichen, die nicht im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehen oder aus sonstigen Gründen für nicht oder zumindest weniger relevant erachtet werden. Dies heißt gleichwohl nicht, dass derartigen Sachbereichen keine Bedeutung im Hinblick auf die Sicherung von Allgemeinwohlbelangen zukommt. Die gesetzlich eingeführten Sanktionen für Fristversäumnisse stellen kein geeignetes Mittel dar, um eine zeitnahe Entscheidung auf dem gebotenen Qualitätsniveau sicherzustellen: Über Präklusionsregelungen lässt sich nicht auf die rechtzeitige Übermittlung von Stellungnahmen hinwirken, die für eine sachgerechte Entscheidungsfindung erforderlich sind. Genehmigungs- bzw. Zustimmungsfiktionen vermögen zwar den zeitnahen Abschluss bestimmter Verfahren oder Verfahrensabschnitte zu gewährleisten. Sie setzen aber gleichwohl zweifelhafte Anreize für den Abbau von Kapazitäten, da der gewünschte Verfahrenserfolg in Form einer Genehmigung oder Zustimmung auch ohne behördliches Zutun eintreten kann. Hier besteht die Gefahr, dass die Behörde aufgrund der Sparzwänge Kontrollmöglichkeiten zulasten von Allgemeinwohlbelangen aus der Hand gibt. Gerade dort, wo es um Allgemeinwohlinteressen geht, die nicht über subjektive Rechte Dritter wehrfähig ausgestaltet sind und damit grundsätzlich nicht den Gegenstand von gerichtlichen Kontrollverfahren bilden können (Tz. 319 f.), kann die Kombination von Zustimmungsfiktion und Kapazitätsabbau zu einem kaum wahrnehmbaren Rückzug des Staates aus seiner Verantwortung führen. Insofern muss äußerst bedenklich stimmen, dass gerade im Naturschutzrecht zunehmend mit Fiktionswirkungen gearbeitet werden soll, was in Zusammenschau mit dem starken Abbau von Sach- und Personalmitteln, unter denen die Naturschutzverwaltungen zu leiden haben, zu einer Abschwächung der Belange des Naturschutzes führt. Diese stellt die wirksame Erfüllung der Staatsaufgabe Umweltschutz nach Artikel 20 a GG immer mehr infrage.

– Den stärksten Bedenken sehen sich Maßnahmen zum Abbau oder zur Reduzierung bestimmter Verfahrenselemente oder zur Reduktion der behördlichen Präventivkontrolle ausgesetzt. Diese Bedenken sind insbesondere darauf zurückzuführen, dass das Umweltrecht durch einen hohen Grad an Prozeduralisierung gekennzeichnet ist. Angesichts der Unterschiede in Art, Umfang und Intensität der menschlichen Eingriffe in die Umwelt, der Komplexität der existierenden Wirkungszusammenhänge zwischen den Umweltmedien, der Unsicherheiten über die mit einem Eingriff verbundenen Folgewirkungen und nicht zuletzt der Notwendigkeit einer Berücksichtigung der konkreten Umstände vor Ort ist eine Regulierung allein in Form von allgemein-verbindlichen materiell-rechtlicher Umweltstandards nicht möglich. Neben Umweltqualitätsvorgaben sind verfahrensbezogene Regelungen erforderlich, die eine umfassende Feststellung, Bewertung und sachgerechte Abwägung der betroffenen Umweltbelange sicherzustellen und auf diese Weise eine Richtigkeitsgewähr für die zu treffende Entscheidung bieten. Gerade die Instrumente der Umweltverträglichkeitsprüfung (Abschn. 1.2.3.2.1), der Strategischen Umweltprüfung (Abschn. 1.2.3.2.2), der Öffentlichkeitsbeteiligung (Abschn. 1.2.6.1, 2.6.3) oder auch der integrierten Anlagenzulassung (Abschn. 1.2.3.3) belegen dies nachdrücklich. Angesichts der starken Prozeduralisierung des Umweltrechts muss der regelmäßig vorgebrachten Formel, dass Vorgaben zur Verfahrensänderung die Rechte Dritter oder der Allgemeinheit nicht beeinträchtigen (so auch der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005: „Die guten Erfahrungen mit der Planungsbeschleunigung in den neuen Ländern werden wir für ganz Deutschland nutzen. Diese Erfahrungen zeigen, dass Planungsvereinfachung nicht zulasten von Umweltschutz und Bürgerbeteiligung geht" (CDU et al. 2005, S. 75)), mit Skepsis begegnet werden. Verwaltungsverfahren sind gerade im Umweltrecht trotz der vielfach betonten „dienenden" Funktion des Verfahrensrechts gegenüber dem materiellen Recht nicht als bloße zeit- und kostenintensive Förmelei misszuverstehen, die es im Interesse der notwendig erachteten

Schaffung größerer Freiräume und einer falsch verstandenen Vorstellung von mehr „Kundengerechtigkeit“ auf ein Mindestmaß zu reduzieren gilt. Verfahrensvorgaben dienen vielmehr dazu, die im materiellen Recht angelegte Konfliktlösung im Einzelfall durchzusetzen und eine rechtlich einwandfreie sowie sachlich gerechtfertigte Entscheidung herbeizuführen. Will man die Dienstleistungen der Verwaltung schon nachfrageorientiert definieren, darf dabei nicht übersehen werden, dass nicht nur der Antragsteller als Nachfrager derartiger Dienstleistungen anzusehen ist, sondern auch betroffene Dritte oder die Allgemeinheit insgesamt.

282. Vor dem Hintergrund der Einsparungen von Personal- und Sachmitteln einerseits (Kap. 2.3) und des ständigen Aufgabenzuwachses andererseits (Kap. 1.2) wäre es fern liegend anzunehmen, dass

– der geplante Verzicht auf allgemein-verbindliche Immissionsstandards durch Wechsel des Genehmigungstypus (Tz. 260),

– die Zuweisung von Umweltschutzaufgaben an Behörden mit einem anderen Aufgabenschwerpunkt (Tz. 260) oder an Behörden mit einem kleineren Mitarbeiterstab, der eine sachliche Spezialisierung nicht zulässt (Tz. 166), sowie

– die Reduktion der Verfahrensrechte bestimmter Behörden (Tz. 256)

jedenfalls längerfristig nicht zu Qualitätseinbußen im Vollzug führen. Es ist zu bedauern, dass die politische Debatte um die Beschleunigung von Verfahren ohne eine nähere, sachlich-fundierte Auseinandersetzung mit der Frage stattfindet, wie sich die Beschleunigungsmaßnahmen allgemein auf die Qualität des Vollzuges ausgewirkt haben, gegenwärtig auswirken oder zukünftig noch auswirken werden. In Deutschland existiert keine Vollzugsberichterstattung, aus der Aussagen über die Wirksamkeit der administrativen Tätigkeit ableitbar wären. Bemerkenswert ist insoweit auch, dass das Thema der Vollzugsdefizite im Rahmen der Beschleunigungsdebatte und im Kontext der Bestrebungen zur Verwaltungsmodernisierung nahezu keine Beachtung findet. Die von BAUER et al. (2006) durchgeführte Befragung von Mitarbeitern der verschiedenen Umweltverwaltungen unterlegt das Erfordernis, stärker als bisher den Gedanken der Qualitätssicherung in den Blick zu nehmen. So gaben immerhin 19,7 % der befragten Mitarbeiter aus verschiedenen Umweltverwaltungen an, dass die Änderungen des Verwaltungsverfahrens zu einer gewissen (18,7 %) oder sogar starken Verschlechterung der Erfüllung von Umweltschutzaufgaben (1,1 %) geführt hätten. 35,2 % vermochten keine Änderungen festzustellen, während 11,9 % sogar gewisse Verbesserungen sahen (BAUER et al. 2006, Anlage 3).

2.6.3 Abbau von Beteiligungsrechten

283. Im Rahmen der Beschleunigungsgesetze der 1990er-Jahre erfolgte erstmals eine Einschränkung der Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit an umweltbezogenen Zulassungsverfahren. Derartigen Einschränkungen lag die bereits dargestellte These von der Notwendigkeit schnellerer Zulassungsverfahren im Interesse der Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland zugrunde. Schnelle Entscheidungen, so der Grundgedanke, wären mit einer zeit- und ressourcenintensiven Beteiligung einer großen Zahl von Personen nicht vereinbar. Auch aktuelle Gesetzgebungsvorhaben zur Verfahrensbeschleunigung sind vom Verständnis geprägt, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung als Planungshemmnis eine Belastung für den deutschen Wirtschaftsstandort darstellt. Sie beabsichtigen daher einen weiteren Abbau der Beteiligungsrechte. Dieser stößt allerdings zunehmend an die Grenzen des Europa- und zukünftig auch Völkerrechts. Im Gegensatz zur Rechtsentwicklung in Deutschland sind auf europäischer und internationaler Ebene in den letzten Jahren verstärkte Bestrebungen um eine Ausweitung der Bürgerbeteiligungsrechte zu verzeichnen.

2.6.3.1 Die Funktion der Beteiligungsrechte im verwaltungsrechtlichen Verfahren

284. Die Beteiligung der Öffentlichkeit als Element behördlicher Zulassungsverfahren lässt sich aus zwei Blickwinkeln betrachten (statt vieler: FISAHN 2004, S. 136 f.; WILRICH 2002; mit einem rechtsvergleichenden Ansatz: PÜNDER 2005, S. 72 ff.; speziell für den Erörterungstermin: GUCKELBERGER 2006, S. 99 ff.). Aus Sicht der Verwaltung stellt sie ein Instrument zur Unterstützung der behördlichen Entscheidungsfindung dar. Sie soll einerseits die Effektivität, andererseits die Legitimität der Entscheidung bzw. ihrer Umsetzung steigern. Mit der Einbeziehung von Personen, deren Interessensphäre durch die behördliche Entscheidung berührt wird, lässt sich das Wissen dieser Akteure für die staatliche Entscheidungsfindung nutzbar machen. Selbst dann, wenn die zuständige Genehmigungsbehörde auf einer höheren Ebene im behördlichen Organisationsaufbau angesiedelt ist, bietet die Beteiligung der Personen vor Ort eine zusätzliche Gewähr für die Berücksichtigung der jeweiligen lokalen Gegebenheiten. Die Beteiligung der Öffentlichkeit dient insoweit der Qualitätssicherung staatlicher Entscheidungen und kann durch eine verbesserte Transparenz und Kontrolle der Entscheidungsprozesse die Akzeptanz der Entscheidungen erhöhen. Selbst dann, wenn Belange des Einzelnen zurückstehen müssen, ist eine sachliche Auseinandersetzung mit seinen Argumenten im Rahmen der Entscheidungsfindung der Akzeptanz der Entscheidung förderlich und erleichtert damit zugleich deren Umsetzbarkeit.

Vom Blickwinkel des Bürgers betrachtet, erfüllt die Beteiligung eine rechtsschutzsichernde Funktion. Als besondere Ausprägung des Gebots eines fairen Verwaltungsverfahrens ist mit ihr gleichsam ein vorverlagerter Rechtsschutz verbunden. Die Bedeutung eines Grundrechtsschutzes durch Verfahren hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Mühlheim-Kährlich-Entscheidung explizit anerkannt und die Verfahrensbeteiligung auf diese Weise dem Schutzbereich der Grundrechte zugeordnet (BVerfG, Urteil v. 20.12.1979, BVerfGE, Bd. 53, S. 30 (64 ff.)).

285. Die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung für eine sachlich richtige Entscheidungsfindung von Seiten der Behörden und für den Schutz der Belange des Bürgers wird spätestens seit Mitte der 1990er-Jahre auf inter- und supranationaler Ebene verstärkt hervorgehoben. So formuliert die Erklärung von Rio de Janeiro zu Umwelt und Entwicklung als eines der Abschlussdokumente des „Erd-Gipfels" von 1992, dass „Umweltfragen am besten unter Beteiligung aller betroffenen Bürger auf der jeweiligen Ebene behandelt" werden sollten (Prinzip 10 Satz 1). Konkretisierend wurde hinzugefügt, dass „auf nationaler Ebene […] jeder […] die Möglichkeit, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen", erhalten sollte (Satz 2). Bekräftigt durch entsprechende Traditionen im angelsächsischen Rechtsraum führte diese Entwicklung auf Ebene der UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) im Jahre 2001 zur Formulierung der Aarhus-Konvention. Dieses Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten formuliert unter anderem nähere Vorgaben zur Beteiligung der Öffentlichkeit an besonders umweltrelevanten Verfahren. Es erkennt das Recht des Bürgers auf Beteiligung im Sinne eines formellen „Rechts auf Umwelt" an, indem es in seinem Artikel 1 das Ziel „eines Schutzes des Rechts jeder […] Person auf ein Leben in einer [der] Gesundheit und [dem] Wohlbefinden zuträglichen Umwelt" formuliert. Über die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Transparenz des Entscheidungsprozesses sowie die Qualität der Entscheidung selbst (Erwägungsgründe 8 bis 11) erkennt die Konvention die Beteiligungsrechte als Mittel zur Stärkung der demokratischen Entscheidungsfindung im Staat an (Erwägungsgrund 21). Mit diesem unter demokratischen Aspekten aufgewerteten Recht auf Beteiligung geht die Konvention über den herkömmlichen engen deutschen Ansatz einer Beteiligung zum Schutze eigener rechtlich geschützter Belange hinaus (FISAHN 2004, S. 137).

286. Im Januar 2007 hat die Bundesrepublik Deutschland die Aarhus-Konvention völkerrechtlich ratifiziert. Auch zuvor war sie allerdings bereits mittelbar an die Vorgaben des Übereinkommens gebunden, da diese im Februar 2005 von der Europäischen Union (EU) ratifiziert worden war. Zur Umsetzung der Vertragsvorgaben hat die EU Änderungen des Europarechts vorgenommen, die bereits heute gegenüber der Bundesrepublik Deutschland Wirkung entfalten. Zu nennen sind hier neben der RL 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (sogenannte Umweltinformationsrichtlinie) und der RL 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Auswirkungen bestimmter Pläne und Programme (sogenannte SUP-Richtlinie) insbesondere die RL 2003/35/EG vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der RLn 85/337/EWG und 91/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (sogenannte Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie).

2.6.3.2 Einschränkungen der Beteiligungsrechte

287. Die in Deutschland beobachtbare Tendenz, Beteiligungsrechte abzubauen, ist in den letzten Jahren insbesondere durch gesetzgeberische Maßnahmen und Initiativen in Form von

- Änderungen der Zulassungsform für bestimmte Vorhaben (Abschn. 2.6.3.2.1),
- einer Beschränkung der Einwendungsbefugnisse der Öffentlichkeit durch Einführung von Stellungnahmefristen (Abschn. 2.6.3.2.2) und
- einem Verzicht auf die Durchführung von Erörterungsterminen (Abschn. 2.6.3.2.3)

gekennzeichnet.

Daneben führen auch die unter Tz. 324 f. näher dargestellten Regelungen zur materiellen Präklusion, also zum Ausschluss von Einwendungen Privater in einem späteren Rechtsmittelverfahren, zu einer Beschränkung der Beteiligungsrechte. Gleiches gilt für die zahlreichen Vorgaben, die Verfahrensfehler für irrelevant erklären (Tz. 336 ff.).

2.6.3.2.1 Änderungen der Zulassungsform für bestimmte Vorhaben

288. Eine deutliche Relativierung haben die Beteiligungsrechte zunächst durch die Möglichkeit erfahren, Planfeststellungsbeschlüsse durch Plangenehmigungen zu ersetzen. War diese Option zunächst nur in einigen Fachplanungsgesetzen wie dem Bundesfernstraßengesetz (FStrG) für Vorgaben zum Ausbau von Bundesfernstraßen oder dem Luftverkehrsgesetz (LuftVG) für den Flughafenbau eröffnet worden, fand sie mit dem Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz von 1996 eine generelle Anerkennung im allgemeinen Planungsrecht (§ 74 Abs. 6 S. 1 VwVfG). Danach kommt anstelle des Planfeststellungsverfahrens ein Plangenehmigungsverfahren in Betracht, wenn die Genehmigungsentscheidung Rechte anderer nicht verletzt oder eine schriftliche Einverständniserklärung der Betroffenen über den Eingriff in ihre Rechte vorliegt. Darüber hinaus muss das Benehmen mit den TöB hergestellt worden sein, deren Aufgabenbereich durch das zu genehmigende Vorhaben berührt wird. Im Vergleich zum Planfeststellungsverfahren ist die Behörde im Plangenehmigungsverfahren an deutlich reduzierte verfahrensbezogene Anforderungen gebunden, da hier die Vorschriften über Planfeststellungsverfahren nicht zur Anwendung gelangen (vgl. § 74 Abs. 6 S. 2 Hs. 2 VwVfG). Auch sind die Vorschriften über das förmliche Genehmigungsverfahren nicht anwendbar. Die Plangenehmigung ergeht demnach in einem nichtförmlichen Verwaltungsverfahren ohne die für das Planfeststellungsverfahren zentrale Öffentlichkeitsbeteiligung mit einem Anhörungsverfahren nach § 73 VwVfG einschließlich der Erörterung der vorgebrachten Einwendungen gemäß § 73 Abs. 6, § 74 Abs. 2 S. 1 VwVfG (BONK und NEUMANN in: STELKENS et al. 2001, § 74 Rn. 154 f.).

Die Zuweisung bestimmter Vorhaben zur Plangenehmigung hat zwischenzeitlich allerdings eine Relativierung

erfahren, um den Erfordernissen der UVP-Richtlinie zu genügen. Diese erachtet eine Öffentlichkeitsbeteiligung als zwingenden Bestandteil einer UVP (Artikel 6 Abs. 2, 3 der UVP-RL). Das zur Umsetzung der Richtlinie in das nationale Recht dienende Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) findet auf Plangenehmigungsverfahren keine Anwendung (PETERS und BALLA 2006, § 2 Rn. 43). Eine generelle Freistellung der Plangenehmigung von der UVP-Pflichtigkeit erwies sich europarechtlich indes nicht haltbar, da die Regelungen der UVP-Richtlinie nicht am Genehmigungstypus, sondern am Projektbegriff anknüpfen (ERBGUTH 1997, S. 118). Mit der UVPG-Novelle 2001 wurde daher in zahlreiche Fachgesetze eine Klausel eingefügt, wonach die Plangenehmigung nur für ein Vorhaben in Betracht kommt, „für das nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Umweltverträglichkeit nicht durchzuführen ist“ (so z. B. § 17 Abs. 1 a S. 1 FStrG, § 174 Abs. 1 a S. 1 WaStrG; WAGNER in: HOPPE 2002, § 9 Rn. 44). Über die Umweltverträglichkeitsprüfung kommen die maßgeblichen Regelungen über das Anhörungsverfahren des Planfeststellungsrechts nach § 73 Abs. 3, 4 bis 7 VwVfG mittelbar wieder zur Anwendung (§ 9 Abs. 1 Satz 3 UVPG).

289. Selbst wenn an die Stelle eines Genehmigungstypus mit Öffentlichkeitsbeteiligung ein anderer tritt, der ebenfalls dem Beteiligungserfordernis unterliegt, kann damit eine Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung einhergehen. Mit veränderten Genehmigungserfordernissen modifiziert sich nämlich auch das Bezugsobjekt der Öffentlichkeitsbeteiligung. Einen solchen Fall stellt die Zuweisung aller Abfallentsorgungsanlagen mit Ausnahme der Abfalldeponien unter das Genehmigungsregime des Immissionsschutzrechts dar, die mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz von 1993 erfolgte. Ebenso wie das Planfeststellungsverfahren, das nach dem zuvor geltenden § 7 Abfallgesetz (AbfG) für alle Abfallentsorgungsanlagen zur Anwendung kam, sieht das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren in seiner Ausgestaltung nach § 10 BImSchG ein Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren vor. Gleichwohl schränkte die Ersetzung des abfallrechtlichen Planfeststellungs- durch das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren die Beteiligungsrechte thematisch ein. Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren verlangt im Vergleich zur Planfeststellung keine das Vorhaben betreffende Bedarfs- und Alternativenprüfung (GUCKELBERGER in: FLUCK 2006, § 31 KrW-/AbfG Rn. 99 mit Verweis auf VGH Mannheim, Urteil vom 16. Juni 1998, NVwZ-RR 1999, S. 298, 299 f.).

290. Die im Gesetzesentwurf zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (BR-Drucks. 819/05) vorgesehene Verschiebung von Anlagen der Spalte 1 in die Spalte 2 der 4. BImSchV in Verbindung mit der geplanten Freistellung von bestimmten Vorhaben von der UVP-Pflicht (Tz. 255) hätte eine weitere Einschränkung der Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit zur Folge. Das vereinfachte Genehmigungsverfahren, das bei Anlagen der Spalte 2 zur Anwendung kommt, sieht keine Öffentlichkeitsbeteiligung vor (§ 19 BImSchG i. V. m. § 2 Abs. 1 Ziff. 2 der 4. BImSchV). Der Entwurf erweist sich als problematisch, weil sich die vorgeschlagenen Änderungen auf Anlagen beziehen, die aufgrund ihrer beträchtlichen Immissionen zum einen durchaus umweltrelevant sind; zum anderen verfügen sie mit Blick auf die Bevölkerung vor Ort auch über ein erhebliches Konfliktpotenzial. Hier sind Konflikte vorprogrammiert, die ohne eine Beteiligung der Öffentlichkeit an den betreffenden Zulassungsverfahren nur unzureichend abgearbeitet werden können.

2.6.3.2.2 Beschränkung der Einwendungsbefugnis der Öffentlichkeit durch Stellungnahmefristen

291. Durch das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz von 1996 wurde die Befugnis, im Planfeststellungsverfahren Einwendungen zu erheben, einer zweiwöchigen Frist unterworfen (§ 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG). Gleichzeitig erfolgte eine Vorverlagerung der materiellen Präklusion, die alle nicht in dieser Frist vorgebrachten Einwendungen mit Ausnahme derjenigen, die auf besonderen privaten Titeln beruhen, auch für ein später eventuell nachfolgendes Gerichtsverfahren ausschließt (§ 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG). Diese Regelungen werden in den verschiedenen Fachplanungsgesetzen des Bundes für grundsätzlich anwendbar erklärt (so z. B. in § 20 Abs. 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG), § 17 des Bundeswasserstraßengesetzes (WaStrG)) und haben in den Verfahrensgesetzen der Länder eine Entsprechung gefunden. Im förmlichen Genehmigungsverfahren des BImSchG existiert ebenfalls eine Einwendungsfrist von zwei Wochen, die den Anknüpfungspunkt einer materiellen Präklusionsregelung bildet (§ 10 Abs. 3 S. 2, 3 BImSchG). Wollen Bürger zur Wahrung ihrer Interessen Einwendungen erheben, ist dies innerhalb der knapp bemessenen zweiwöchigen Fristen nur unter erheblichem Aufwand und angesichts der Komplexität der Verfahren vielfach nur unter Hinzuziehung rechtskundigen Rates möglich. Im Kontext einer Genehmigung von Anlagen nach § 6 Atomgesetz (AtG) hat das Bundesverfassungsgericht zu der im atomrechtlichen Zulassungsverfahren geltenden einmonatigen Einwendungsfrist zu dem ausgelegten Antrag bzw. den dazugehörigen Unterlagen ausgeführt: „Diese Unterlagen stellen in der Regel das Ergebnis jahrelanger Planungen durch Fachleute dar. An ihrer Hand die möglichen abträglichen Auswirkungen des geplanten Vorhabens auf seine Rechte zu erkennen, ist für den nicht sachkundigen Bürger nur schwer möglich; ausreichender sachverständiger Rat wird während dieser Frist kaum einzuholen sein, zumal die damit verbundenen Kosten sich zusätzlich hemmend auswirken“ (BVerfG, Beschluss v. 8. Juli 1982, BVerfGE, Bd. 61, S. 82 (104 f.)). Das Gericht erachtete die mit der knappen Monatsfrist verbundene Einschränkung der Beteiligungsrechte nur dann für zumutbar, „wenn die damit gestellten Anforderungen für den Bürger typischerweise erkennbar und die Ausschlussfolgen für seine möglicherweise betroffenen Rechte überschaubar und entsprechend begrenzt sind“. Diese Voraussetzungen sah das Gericht im konkreten Fall als gegeben an, da die Anforderungen an

Inhalt und Umfang der Einwendungslast durch die gegenständlichen und zeitlichen Grenzen der Ausschlusswirkung feststellbar begrenzt seien (Notwendigkeit eines behördlichen Hinweises auf die Folgen der Fristversäumung, Möglichkeit der Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand bei schuldloser Fristversäumung, kein Ausschluss von nach Fristablauf eingetretenen Tatsachen, keine überhöhten inhaltlichen Anforderungen an die Einwendungen). Überträgt man diese Aussagen auf das Planfeststellungsverfahren und das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, ist die kurze zweiwöchige Einwendungsfrist als verfassungsrechtlich zulässig anzusehen. Angesichts der hohen Anforderungen, denen sich der Bürger zur Wahrung seiner Interessen gegenübersieht, bestehen an den durch Präklusionsregelungen sanktionierten Fristen aber Zweifel hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem supra- und internationalen Recht (Tz. 309).

292. Das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben hat die Rechtstellung der Naturschutzverbände im Rahmen des planfeststellungsrechtlichen Anhörungsverfahrens bei bedeutenden Zulassungen im Verkehrs- und Energiesektor neu definiert. Ebenso ist die Verfahrensposition derjenigen Verbände festgelegt worden, die zukünftig nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannt werden (vgl. dazu Abschn. 2.7.3). In Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie sind ihnen Einwendungsbefugnisse eingeräumt worden. Aufgrund der betreffenden Regelungen können Einwendungen nach dem jeweiligen Fachplanungsrecht nicht mehr nur allein zum Schutze eigener Belange erhoben werden, wie dies bei dem ansonsten zur Anwendung kommenden § 73 Abs. 4 VwVfG der Fall wäre (dazu: SPARWASSER et al. 2003, S. 202; HAGENAH 1997, S. 108). Die Einwendungsbefugnisse lassen sich auch nutzen, um umweltbezogene Allgemeinwohlinteressen geltend zu machen. Einwendungen der Verbände unterliegen dabei ebenfalls der äußerst knapp bemessenen zweiwöchigen Ausschlussfrist, die bereits heute die Beteiligungsbefugnisse Privater einschränkt. Für die Naturschutzverbände bedeutet diese Regelung in der Sache eine Beschneidung ihrer bisherigen Verfahrensposition. Die Zwei-Wochen-Frist des Planungsrechts gilt für Naturschutzverbände nämlich grundsätzlich nicht, da sich ihre Beteiligungsrechte insoweit aus der spezifischen Regelung des § 60 Abs. 2 BNatSchG ableiten (BVerwG, Urteil v. 27. Februar 2003, BVerwGE, Bd. 118, S. 15 ff.). Die Bedenken, die gegenüber der äußerst knapp bemessenen Zwei-Wochen-Frist bestehen, gelten auch, soweit es sich um Einwendungen der Verbände handelt. Sie müssen hier aber ungleich schwerer wiegen, weil an ein Tätigwerden zum Schutz von Allgemeinwohlbelangen andere Zumutbarkeitsmaßstäbe anzulegen sind als an ein Handeln zur Sicherung eigener Interessen. Sollten die Beteiligungsrechte der Naturschutzverbände beschnitten werden, würde dies auch vor dem Hintergrund der begrenzten Ressourcen der Naturschutzverwaltungen (Abschn. 2.3.2) zu einer Abwertung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege führen.

2.6.3.2.3 Verzicht auf Erörterungstermine

293. In seinem Entwurf eines Gesetzes zum Bürokratieabbau (Bundesrat 2004) hatte der Bundesrat bereits 2004 vorgeschlagen, den Bundesländern das Recht einzuräumen, den Erörterungstermin im förmlichen Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG sowie in den Planfeststellungsverfahren zur Errichtung und zum Betrieb von Abfalldeponien für verzichtbar zu erklären. Begründet wurde dies unter anderem damit, dass sich die Erörterungstermine in den entsprechenden Verfahren nicht in allen Bundesländern bewährt hätten, ihre Abschaffung das Verfahren beschleunige, den Verwaltungsaufwand stark reduziere und nicht zuletzt die Antragsteller von erheblichen Kosten entlaste (Bundesrat 2004, S. 32, 42). Die Forderung, die in dem seinerzeitigen Gesetzentwurf zum Ausdruck kam, hat in modifizierter Form Eingang in aktuelle Gesetzgebungsvorhaben und in jüngst in Kraft getretene Regelungen gefunden: So sieht die Bundesratsinitiative für ein Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren vor, die Durchführung eines Erörterungstermins im förmlichen Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG in das Ermessen der zuständigen Behörde zu stellen (Artikel 1 des Entwurfs, Bundesrat 2005). Das im Dezember 2006 in Kraft getretene Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben stellt die Durchführung von Erörterungsterminen durch Änderungen verschiedener Fachplanungsgesetze wie insbesondere des AEG, des FStrG, des WaStrG und des LuftVG in das Ermessen der Anhörungsbehörden. Ein Verzicht auf die Erörterung der Einwendungen soll nach der Begründung im seinerzeitigen Gesetzentwurf neben wenig konfliktbelasteten Fällen (keine Einwendungen oder kein Einspruch der Einwender nach Mitteilung, auf Erörterung verzichten zu wollen) insbesondere dann in Betracht kommen, wenn der Erörterungstermin absehbar seine Befriedungsfunktion nicht erfüllen kann, Einwendungen also nicht ausgeräumt werden können (Bundesrat 2006b). Nach der Begründung des Entwurfs für ein Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren soll der Erörterungstermin nur noch in den Fällen stattfinden, „in denen die Genehmigungsbehörde nach Beurteilung des konkreten Genehmigungsverfahrens zu dem Ergebnis kommt, dass seine Durchführung sachgerecht und erforderlich ist, wenn der Antragsteller dies wünscht oder wenn andere Rechtsvorschriften die Durchführung vorschreiben“ (Bundes-rat 2005). Offen bleibt dabei, anhand welcher Kriterien die Anhörungsbehörde ex ante beurteilen soll, ob ein Erörterungstermin seine Befriedungsfunktion erfüllen kann bzw. sachgerecht und erforderlich ist. Die Wirksamkeit dieses Termins wird in der Praxis wesentlich von der Fähigkeit der zuständigen Behördenmitarbeiter mitbeeinflusst, eine Atmosphäre zu schaffen, in der ein sachbezogener Dialog möglich ist. Auch können zu erwartende oder bereits eingetretene Störungen für sich allein betrachtet nicht zum Absehen vom Erörterungstermin führen. Das heutige Planfeststellungs-, aber auch Immissionsschutzrecht hält für diese Fälle weniger einschneidende Sanktionsmechanismen bereit, mit denen auf

einen sachgerechten Verfahrensablauf hingewirkt werden kann. So ist dem Verhandlungsleiter nach den Regelungen des § 73 Abs. 6 Satz 6 VwVfG i. V. m. § 68 Abs. 2 und 3 VwVfG bzw. § 18 Abs. 2 bis 5 der 9. BImSchV eine an den Geboten der Fairness und Sachgerechtigkeit zu orientierende Verhandlungsführung zugewiesen, die sich notfalls auch über Ordnungsmaßnahmen durchsetzen lässt (für das Planfeststellungsverfahren näher: BUNK und NEUMANN in: STELKENS et al. 2001, § 73 Rn. 105 ff.; SACHS in STELKENS et al. 2001, § 68 Rn. 16 ff. und 26 ff.).

294. Sollte die Durchführung des Erörterungstermins in das Ermessen der Zulassungsbehörde gestellt werden, ist in Anbetracht der knappen Personal- und Sachmittel der Verwaltungen nicht auszuschließen, dass man in Zukunft im Zweifel von der Durchführung eines Erörterungstermins absieht. Soweit der Entwurf für ein Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren die Durchführung eines Erörterungstermins vom Wunsch des Antragstellers abhängig macht, wird dies erkennbar den Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht gerecht (Abschn. 2.6.3.1). Die Verbesserung der behördlichen Entscheidungsgrundlage, die Einbeziehung der Bevölkerung zum Zwecke der Sicherung eigener oder übergeordneter Interessen oder auch das Ziel der Demokratisierung der Entscheidungsfindung stehen eindeutig nicht zur Disposition des Antragstellers.

2.6.3.3 Unangemessene Verfahrensverlängerungen durch die Öffentlichkeitsbeteiligung?

295. Die politische Debatte um die Beteiligung der Öffentlichkeit und insbesondere die Durchführung eines Erörterungstermins wird einseitig anhand von Extrembeispielen geführt. Derartige Extrembeispiele verleiten dazu, die Öffentlichkeitsbeteiligung generell als massenhafte Teilnahme von Bürgern an Verwaltungsverfahren wahrzunehmen, deren Durchführung für die Verwaltung mit einem unangemessenen Zeit- und Arbeitsaufwand und für den Antragsteller mit erheblichen Verzögerungen sowie hohen Zusatzkosten verbunden ist. Exemplarisch sei hier auf das vielfach zitierte Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren zum Ausbau des Flughafens Frankfurt verwiesen. Mit einem Investitionsvolumen von 3,4 Mrd. Euro zählt der Flughafenausbau zu den umfangsreichsten privat finanzierten Vorhaben in der Geschichte der Bundesrepublik. Ähnlich umfangreich fiel die Öffentlichkeitsbeteiligung aus: Im Januar 2005 wurden die Antragsunterlagen in 57 Gemeinden für einen Monat ausgelegt. Etwa 127 000 natürliche und juristische Personen sowie Personengruppen haben daraufhin Einwendungen gegen das Vorhaben erhoben. Der Erörterungstermin nahm einen Zeitraum von 101 Arbeitstagen in Anspruch (FRAPORT 2006; Stadt Offenbach am Main 2006). Ob dieses Verfahren in Umfang und Dauer repräsentativ für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland ist und seine Berechtigung nicht in der Vielzahl der Belange findet, die von einem Flughafenausbau betroffen sind, wird kaum diskutiert.

296. Empirischen Untersuchungen zu Umfang und Dauer der Öffentlichkeitsbeteiligung zufolge bilden unangemessene Verfahrensverlängerungen infolge der Beteiligung der Öffentlichkeit allenfalls den Ausnahme- und aber nicht den Regelfall. So zeigt eine Auswertung der förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in Baden-Württemberg im Zeitraum von 1990 bis 1999, dass der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Gesamtverfahrensdauer im Vergleich zu anderen Verfahrensabschnitten wie insbesondere dem Zeitraum bis zur Vollständigkeit der Unterlagen oder auch der Behördenbeteiligung prinzipiell eine nachrangige Bedeutung zukommt (Abb. 2-1). Mit Ausnahme der Jahre 1993 und 1998 lag die Dauer der Öffentlichkeitsbeteiligung deutlich unter dem zeitlichen Rahmen, der bis zur Antragsvervollständigung erforderlich war. Auch nahm die Beteiligung der Behörden im Vergleich zur Beteiligung der Öffentlichkeit ein merklich längeres Zeitbudget in Anspruch. Während beispielsweise 1998 und 1999 für die Vervollständigung der Unterlagen ein Zeitraum von 70 bzw. 80 Tagen erforderlich war, konnte die Öffentlichkeitsbeteiligung jeweils in 37 Tagen abgewickelt werden. Die Beteiligung der Behörden erforderte 76 bzw. 84 Tage (ZIEKOW et al. 2005, S. 40). Wie die Gutachter betonen, bestanden zwischen beiden letztgenannten Verfahrensabschnitten vielfach zeitliche Überschneidungen. Die zeitlichen Kapazitäten, die auf die Öffentlichkeitsbeteiligung verwendet werden, dürften daher noch geringer sein als in der Abbildung 2-1 ausgewiesen.

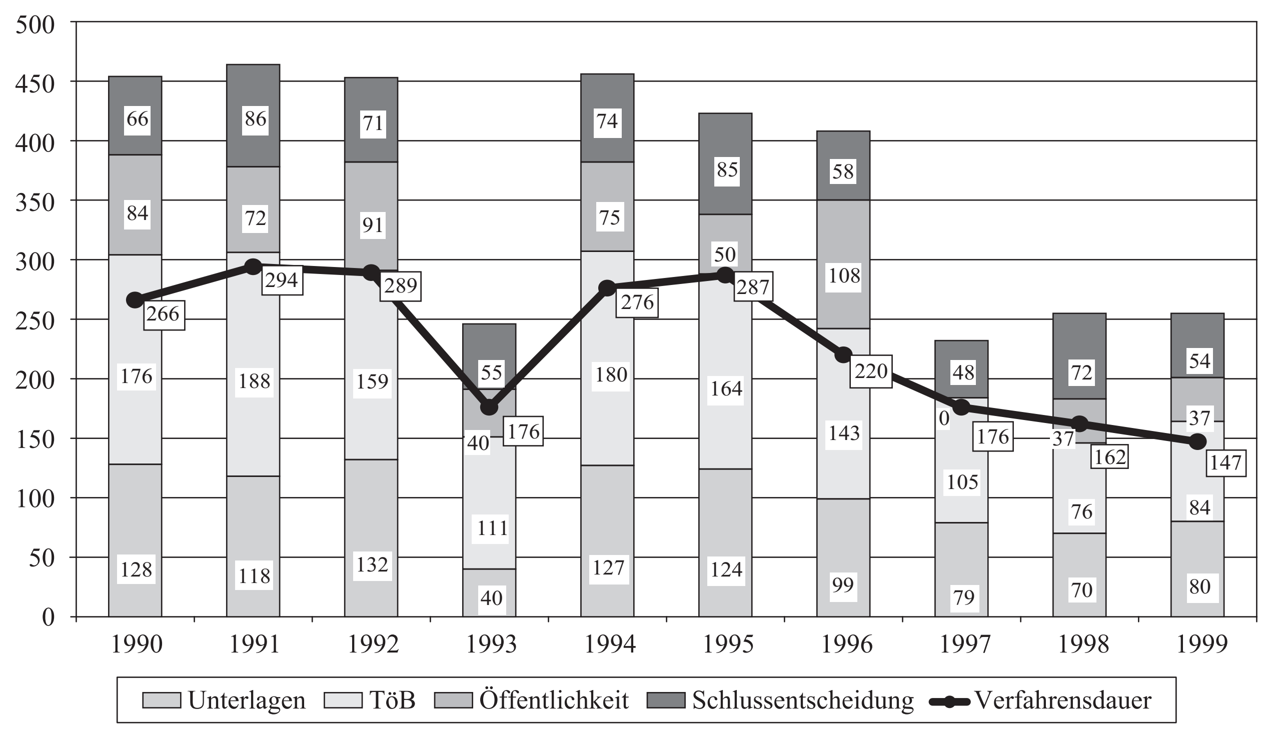
Weder im Hinblick auf ihre absolute Dauer noch in jeweiliger Relation zu den anderen aufgeführten Verfahrensabschnitten hat sich der Zeitraum zur Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung während der Untersuchungsperiode verlängert.

297. Ein weiteres Indiz für die Dauer, aber auch für den Aufwand der Öffentlichkeitsbeteiligung bildet die Anzahl der Einwendungen, die in ihrem Rahmen erhoben werden. Ausweislich einer Studie über die Beteiligung der Öffentlichkeit an immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in den Bundesländern Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern sowie Brandenburg lag die Zahl der Einwendungen im Untersuchungszeitraum von 1994 bis 2001 grundsätzlich auf einem verhältnismäßig niedrigen Niveau (ZSCHIESCHE und ROSENBAUM 2005). Tabelle 2-34 weist unter anderem die Gesamtzahl der Einwendungen aus, die in Thüringen in den Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung erhoben worden sind. Bei einer Spannbreite von zehn bis 20 solcher Verfahren pro Jahr lag die Summe aller in ihrem Rahmen erhobenen Einwendungen zwischen 1995 und 2000 mit einem Maximalwert von 16 Einwendungen auf einem sehr niedrigen Niveau. Lediglich in den Jahren 2000 und 2001 fiel sie mit insgesamt 3 079 Einwendungen in 17 Verfahren bzw. 664 Einwendungen in 21 Verfahren weitaus höher aus. Nach Aussage der Gutachter ist dies darauf zurückzuführen, dass in den betreffenden Jahren über die Zulassung von besonders streitbehafteten Abfallverbrennungsanlagen entschieden worden ist (ZSCHIESCHE und ROSENBAUM 2005, S. 10).

Abbildung 2-1



Verfahrens- und Abschnittsdauern bei Einbeziehung sämtlicher Fälle – Immissionsschutzrecht (in Tagen)



Quelle: ZIEKOW et al. 2005, S. 40

Tabelle 2-34

Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren im Freistaat Thüringen zwischen 1994 und 2001

Jahr	Verfahren ohne	Verfahren mit	davon mit Erörterungstermin	Einwendungen gesamt*	Durchschnittliche Einwendungen je Verfahren	Verfahren gesamt	Verhältnis von Verfahren ohne und mit Öffentlichkeitsbeteiligung in %		Anteil der Verfahren mit Erörterungstermin an Verfahren mit Beteiligung in %	Anteil der Verfahren mit Erörterungstermin an Verfahren gesamt in %
							ohne	mit		
1994	50	15	4	**	k. A.	65	*76,9*	*23,1*	*26,7*	*6,2*
1995	86	15	2	2	1	101	*85,1*	*14,9*	*13,3*	*2,0*
1996	84	18	1	1	1	102	*82,4*	*17,6*	*5,6*	*1,0*
1997	58	11	1	16	16	69	*84,1*	*15,9*	*9,1*	*1,4*
1998	51	17	5	10	2	68	*75,0*	*25,0*	*29,4*	*7,4*
1999	60	10	1	8	8	70	*85,7*	*14,3*	*10,0*	*1,4*
2000	69	17	7	3 079	440	86	*80,2*	*19,8*	*41,2*	*8,1*
2001	91	21	6	664	111	112	*81,2*	*18,8*	*28,6*	*5,4*
gesamt	**549**	**124**	**27**	**–**	**–**	**673**	***81,6***	***18,4***	***21,8***	***4,0***

Die Zahlen enthalten nicht die Daten des Bergamtes.
* Einwendungen gesamt, nicht pro Verfahren aufgeschlüsselt
** nicht ermittelbar
Quelle: ZSCHIESCHE und ROSENBAUM 2005, S. 10

Nähere Angaben darüber, wie sich die Einwendungen auf die jeweiligen Verfahren verteilt haben, enthält die Studie nicht. Sie weist lediglich Durchschnittswerte aus, die weit überwiegend sowohl in den Verfahren in Thüringen als auch in denjenigen in Mecklenburg-Vorpommern (Tab. 2-35) im Untersuchungszeitraum auf einem niedrigen Niveau liegen. Daten betreffend Brandenburg sind der Studie insoweit nicht in vergleichbarem Umfang zu entnehmen (Tab. 2-36).

298. Aus der Studie lassen sich keine Aussagen zur Qualität der Einwendungen ableiten. Auch eine geringe Zahl von substanziellen Einwendungen kann zu einem erheblichen Bearbeitungsaufwand führen. Einwendungen, die sich vertieft mit dem geplanten Vorhaben bzw. seiner Zulässigkeit befassen, sind unterdessen in besonderem Maße geeignet, den Zielsetzungen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu entsprechen. Gerade sie können die Informationsbasis der behördlichen Entscheidung verbessern und die Richtigkeitsgewähr für die Entscheidung erhöhen. Für den Fall massenhafter Einwendungen, denen keine individuelle Auseinandersetzung mit dem Vorhaben zugrunde liegt (sogenannte Postkarteneinwendungen), stellt das geltende Verfahrensrecht Vereinfachungen bereit, um den Aufwand ihrer Abarbeitung begrenzt zu halten. So kommen bei Eingaben von mehr als 50 Personen Vertretungsregelungen zur Anwendung, mit deren Hilfe die Zahl der Personen begrenzt wird, mit denen sich die Behörde auseinanderzusetzen hat (§ 72 Abs. 1 VwVfG i. V. m. §§ 17 bis 19 VwVfG). Darüber hinaus bestehen Erleichterungen bei der Ladung zum Erörterungstermin oder der Bekanntmachung des Planfeststellungsbeschlusses (§ 73 Abs. 5 Satz 2 Nr. 4, Abs. 6 Satz 4 und 5, § 74 Abs. 5 VwVfG). Die Bündelungsmöglichkeiten, die bei Massenverfahren bestehen, lassen sich anhand einer Statistik des Bundesamtes für Strahlenschutz über die Genehmigungsverfahren für die durchaus politisch kontroversen Zwischenlager zur Aufbewahrung von Kernbrennstoffen (§ 6 AtG) verdeutlichen. Danach konnten die 14 000 Einwendungen gegen das Zwischenlager Gorleben in einem viertägigen Erörterungstermin abgehandelt und die 1 700 Einwendungen gegen das Standort-Zwischenlager Brokdorf in zwei Tagen erörtert werden (BfS 2005).

299. Der derzeitige Stellenwert der Öffentlichkeitsbeteiligung im immissionsschutzrechtlichen Genehmi-

Tabelle 2-35

Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in Mecklenburg-Vorpommern zwischen 1991 und 2001

Jahr	Verfahren ohne	Verfahren mit	davon mit Erörterungstermin	Durchschnittliche Einwendungen je Verfahren	Verfahren gesamt	Verhältnis von Verfahren ohne und mit Öffentlichkeitsbeteiligung in %		Anteil der Verfahren mit Erörterungstermin an Verfahren mit Beteiligung in %	Anteil der Verfahren mit Erörterungstermin an Verfahren gesamt in %
						ohne	mit		
1991	66	35	11	1,4	101	*65,3*	*34,7*	*31,4*	*10,9*
1992	209	61	14	1,2	270	*77,4*	*22,6*	*23,0*	*5,2*
1993	232	30	4	1	262	*88,5*	*11,5*	*13,3*	*1,5*
1994	219	9	1	1	228	*96,1*	*3,9*	*11,1*	*0,4*
1995	246	15	5	1	261	*94,3*	*5,7*	*33,3*	*1,9*
1996	232	16	4	1,5	248	*93,5*	*6,5*	*25,0*	*1,6*
1997	205	13	5	1	218	*94,0*	*6,0*	*38,5*	*2,3*
1998	148	12	7	10,2	160	*92,5*	*7,5*	*58,3*	*4,4*
1999	130	6	4	474	136	*95,6*	*4,4*	*66,7*	*2,9*
2000	127	12	7	50,8	139	*91,4*	*8,6*	*58,3*	*5,0*
2001	97	5	2	176,5	102	*95,1*	*4,9*	*40,0*	*2,0*
gesamt	**1 911**	**214**	**64**	**–**	**2 125**	***89,9***	***10,1***	***29,9***	***3,0***

Die Zahlen enthalten keine Daten des Bergamtes, beim Bergamt Stralsund sind jedoch im fraglichen Zeitraum keine immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen erteilt worden.

Quelle: ZSCHIESCHE und ROSENBAUM 2005, S. 11

Tabelle 2-36

Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in Brandenburg zwischen 1994 und 2002

Jahr	Verfahren ohne	Verfahren mit	davon mit Erörterungstermin	Einwendungen pro Verfahren	Verfahren gesamt	Verhältnis von Verfahren ohne und mit Öffentlichkeitsbeteiligung in %		Anteil der Verfahren mit Erörterungstermin an Verfahren mit Beteiligung in %	Anteil der Verfahren mit Erörterungstermin an Verfahren gesamt in %
						ohne	mit		
1994	395	47	10	k. A.	442	*89,4*	*10,6*	*21,3*	*2,3*
1995	425	41	11	k. A.	466	*91,2*	*8,8*	*26,8*	*2,4*
1996	440	55	10	k. A.	495	*88,9*	*11,1*	*18,2*	*2,0*
1997	358	70	11	23	428	*83,6*	*16,4*	*15,7*	*2,6*
1998	329	44	10	k. A.	373	*88,2*	*11,8*	*22,7*	*2,7*
1999	262	40	2	k. A.	302	*86,8*	*13,2*	*5,0*	*0,7*
2000	249	43	5	k. A.	292	*85,3*	*14,7*	*11,6*	*1,7*
2001	298	45	3	40	343	*86,9*	*13,1*	*6,7*	*0,9*
gesamt	**2 756**	**386**	**62**	**–**	**3 141**	***87,7***	***12,3***	***16,1***	***2,0***

Quelle: ZSCHIESCHE und ROSENBAUM 2005, S. 12

gungsverfahren kann im Übrigen nur dann sachgerecht bewertet werden, wenn man den prozentualen Anteil der Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung an der Gesamtzahl der Verfahren berücksichtigt. Statistischen Analysen zufolge fällt er eher moderat aus. So wurden ausweislich der Genehmigungsstatistik des Umweltministeriums Nordrhein-Westfalen im Jahre 2005 im Bundesland 1 151 Genehmigungsverfahren durchgeführt. Von den 347 Neugenehmigungen wurden lediglich 34, also 9,8 % auf Grundlage eines Verfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung erteilt. In 26 der insgesamt 718 Änderungsgenehmigungsverfahren, mithin 3,6 %, wurde die Öffentlichkeit beteiligt (MUNLV NRW 2006b). Die Studie über die Beteiligung der Öffentlichkeit an immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in den neuen Bundesländern kommt zu dem Ergebnis, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung in Thüringen in 18,4 %, in Mecklenburg-Vorpommern in 10,1 % und in Brandenburg in 12,3 % aller Verfahren durchgeführt worden ist. Ein Erörterungstermin wurde im Übrigen nur in 21,8 % der Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung (Thüringen) bzw. in 29,9 % (Mecklenburg-Vorpommern) und 16,1 % (Brandenburg) anberaumt. Gemessen an der Gesamtzahl der Genehmigungsverfahren lag der prozentuale Anteil der Verfahren mit Erörterungstermin im Beobachtungszeitraum mit 4 % (Thüringen), 3 % (Mecklenburg-Vorpommern) und 2 % (Brandenburg) äußerst niedrig (Tab. 2-34 bis 2-36).

300. Auch im Kontext der Verfahren zur Zulassung von Verkehrsprojekten entbehrt die These einer überlangen Verfahrensdauer infolge der Öffentlichkeitsbeteiligung einer empirischen Absicherung. WENDE ist nach einer Analyse von 42 UVP-pflichtigen Straßenbauvorhaben zu dem Ergebnis gekommen, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Straßenbauplanungen im Durchschnitt nur 5 bis 6 % der Genehmigungszeitdauer ausmacht (WENDE 2001, S. 168).

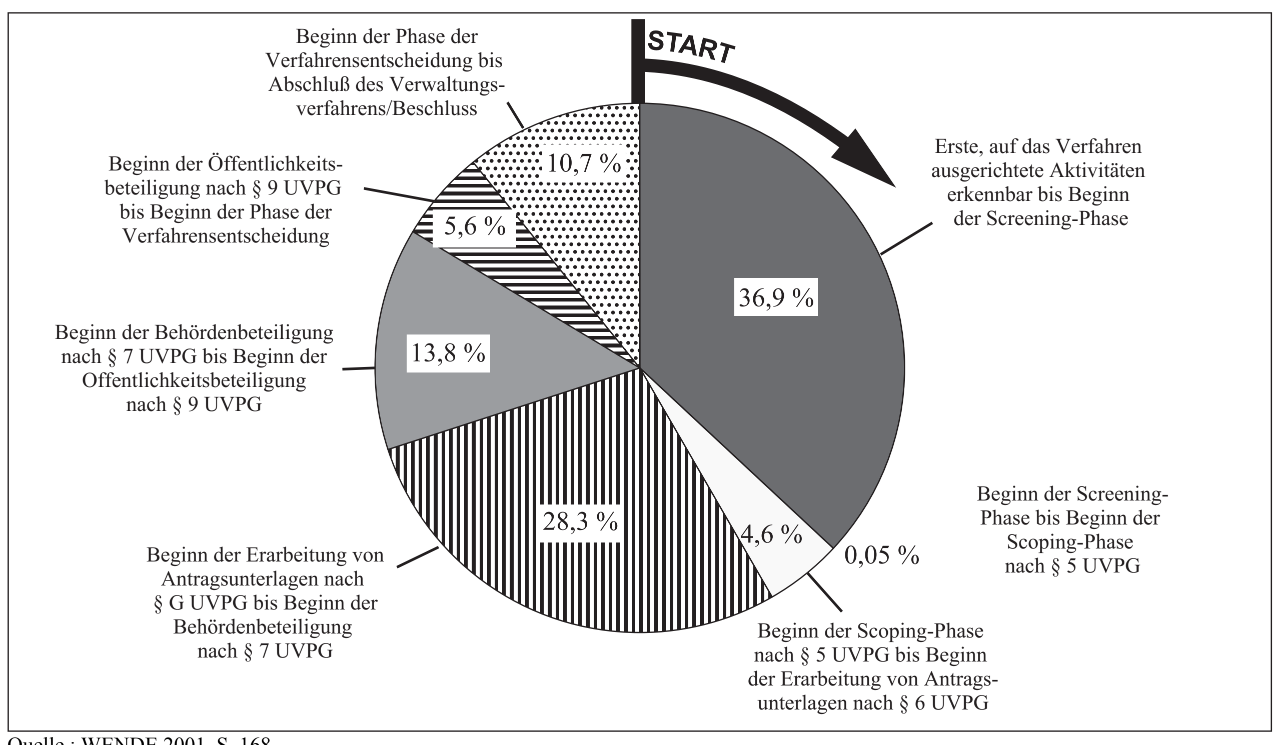
Darüber hinaus stellte WENDE nach näherer Analyse der Umweltverträglichkeitsprüfungen von 123 Straßenbauvorhaben fest, dass die Zahl der Einwendungen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung geringer ist als möglicherweise vermutet (Abb. 2-3): In 60 % der untersuchten Planungsverfahren lag sie bei 0 bis 25 (in etwa 20 % wurden keine Einwendungen erhoben), in etwa 22 % der Fälle zwischen 26 und 200, in etwa 4 % zwischen 201 und 500. Allerdings steigt die prozentuale Anzahl der Projekte mit über 500 Einwendungen auf circa 13 % an (WENDE 2001, S. 174).

Diese Erhebung bestätigt die Einschätzung, dass die Dauer der Öffentlichkeitsbeteiligung in der überwiegenden Zahl der Verfahren keinen relevanten Verzögerungsfaktor darstellt. Als im Übrigen auch für die politische Diskussion prägend erweisen sich einzelne, besonders streitbehaftete Planungsverfahren. Diese machen prozentual aber nur einen geringen Anteil an der Gesamtzahl der Verfahren aus.

301. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die These einer generellen erheblichen Verzögerung der Genehmi-

Abbildung 2-2

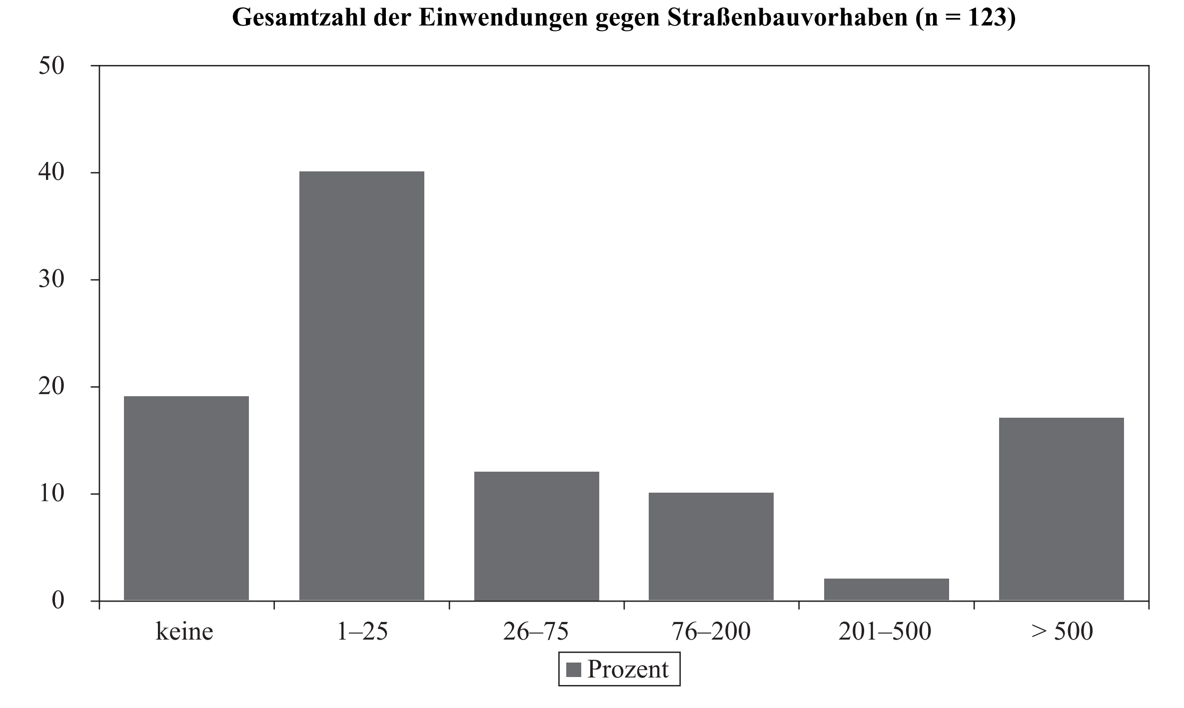
Prozentualer, durchschnittlicher Zeitanteil der jeweiligen Phase am Gesamtprojektierungszeitraum (bei n = 42 Straßenbauvorhaben/parallel bereinigt)



Quelle : WENDE 2001, S. 168

Abbildung 2-3

Gesamtzahl der Einwendungen gegen Straßenbauvorhaben (n = 123)



Quelle: WENDE 2001, S. 174

gungsverfahren durch das Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung einschließlich seiner Erörterungstermine einer empirischen Absicherung entbehrt. Nur bei einer geringen Prozentzahl der Vorhaben ist eine höhere Zahl von Einwendungen feststellbar, deren Abarbeitung zu einer Verlängerung der Verfahren führen kann, aber nicht notwendigerweise muss. Dabei handelt es sich regelmäßig um die Zulassung besonders konfliktbehafteter Vorhaben. Gerade in derartigen Verfahren ist die Öffentlichkeitsbeteiligung den Erörterungstermin eingeschlossen aufgrund ihrer Funktionen von besonderer Bedeutung. Hier gilt es insbesondere, das Konfliktpotenzial durch die Einbeziehung und nach Möglichkeit auch den Ausgleich der betroffenen Interessen zu verringern und die Legitimität und Akzeptanz der behördlichen Entscheidungsfindung durch Einbeziehung der Bürger zu erhöhen. Forderungen nach einer weiteren Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. der Abschaffung der Erörterungstermine berücksichtigen schließlich nicht, dass derartige Verfahrenselemente bereits heute nur in einer geringen Zahl der Verfahren zur Anwendung kommen.

2.6.3.4 Leistungsschwächen der Öffentlichkeitsbeteiligung

302. Einzuräumen ist allerdings, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung die ihr zugedachten Aufgaben teilweise nur unzureichend erfüllen kann. Gerade im Hinblick auf die Erörterungstermine ist festzustellen, dass zwischen dem normativen Anspruch einer diskursiven, dialogförmigen Auseinandersetzung über die Bedenken gegenüber dem Vorhaben und eventuelle Anregungen zur veränderten Vorhabenkonzeption und der Wirklichkeit des Ablaufs derartiger Termine vielfach eine Diskrepanz besteht. Die von Praktikern teilweise geschilderten langen Verfahrensdiskussionen, Befangenheitsanträge und „Störversuche“ von Seiten bestimmter Teilnehmer können auch bei konstruktiv-sachgerechter Verfahrensabwicklung eine angemessene Abarbeitung der Einwendungen verhindern. Hinzu kommt bisweilen eine grundlegende erfolgsskeptische Verhandlungsführung. Nicht auszuschließen ist, dass am Ende des Erörterungstermins anstelle einer Konfliktlösung eine Verhärtung der Fronten zwischen den Befürwortern und den Gegnern eines Vorhabens steht. Diese Defizite sind in der Struktur der heutigen Öffentlichkeitsbeteiligung angelegt. Sie müssen durch Veränderungen der konzeptionellen Ausgestaltung dieses Verfahrenabschnittes, nicht aber durch eine Reduktion seines Anwendungsbereichs oder durch ein Absehen von bestimmten Einzelelementen der Öffentlichkeitsbeteiligung gelöst werden.

303. Untersuchungen auf Grundlage empirischer Befunde bestätigen im Wesentlichen folgende strukturelle Defizite der Öffentlichkeitsbeteiligung: Erstens bestehen auf Seiten der Einwendungsbefugten bisweilen Fehlvorstellungen über den thematischen Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung im Allgemeinen bzw. des Erörterungstermins im Besonderen (HAGENAH 1997, S. 124 f.; SCHMITTEL 1991, S. 52 ff., 74; HOFFMANN-RIEM und RUBBERT 1984, S. 29 f.; SCHMITTEL 1988, S. 162, 240). Teilweise wollen die Einwender Grundsatzfragen oder allgemeine politische Fragestellungen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung diskutieren. Derartige Diskussionen sind für das Planfeststellungsverfahren, das der Überprüfung der rechtlichen Zulässigkeit eines Einzelvorhabens dient, aber grundsätzlich nicht von Relevanz. Allerdings mag ein verengter juristischer Horizont der Verhandlungsführung für einen möglichen Einbezug grundsätzlicher Einwendungen hinderlich sein. Notwendig wäre hier einerseits, durch zusätzliche Informationen ein vertieftes Verständnis für den Stellenwert des Planfeststellungsverfahrens im Rahmen der zumeist abgestuften Planungsprozesse in Deutschland zu vermitteln (GUCKELBERGER 2006, S. 104). Andererseits ist durch Mediations-Training auch die konstruktive „Rezeptionsfähigkeit“ von Kritik zu fördern. Die Möglichkeit, Argumente in diesem Planungsprozess sachgerecht zu verorten, sind durch die Einführung der SUP gestärkt worden. Danach unterliegen bestimmte strategische Planungen und Programme einem systematischen Prüfungsverfahren, in dessen Rahmen auch die Öffentlichkeit zu beteiligen ist (§ 14 i UVPG) und umweltbezogene projektübergeordnete und eher grundsätzliche Fragen in die Diskussion gebracht werden können.

304. Ein zweites zentrales Defizit des bisherigen Verfahrens liegt in der Asymmetrie der Informationsgrundlagen des Vorhabenträgers einerseits und der (potenziellen) Einwender andererseits (HAGENAH 1997, S. 115 ff.; SCHMITTEL 1991, S. 75 f.) Für die Öffentlichkeit gestaltet sich die Informationsbeschaffung und Projektbewertung schon deswegen schwierig, weil die auszulegenden Planunterlagen die Stellungnahmen der TöB gemäß § 73 Abs. 2 VwVfG nicht enthalten müssen (BONK und NEUMANN in STELKENS et al. 2001, § 73 Rn. 33). Ihr wesentlicher Inhalt ist erst während des Erörterungstermins durch den Verhandlungsleiter bekannt zu geben und zu erörtern, was die Möglichkeit einer Auseinandersetzung mit den darin enthaltenen Argumenten erheblich verringert (§ 73 Abs. 6 Satz 1, 6 i. V. m. § 68 Abs. 2 VwVfG). Auch die Offenlegung der Gutachten der Vorhabenträger wird nur insoweit für erforderlich erachtet, wie sie der Einzelne bedarf, um den Grad seiner Betroffenheit abschätzen und sich das Interesse, Einwendungen zu erheben, bewusst machen zu können (BVerwG, Urteil v. 24. November 2004, Az. 9 A 42/03 – juris). Beide Einschränkungen bringen für den Bürger, der eine substantiierte Stellungnahme in das Verfahren einbringen will, erhebliche Hindernisse mit sich. Das Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) hat die Ausgangsbedingungen für eine wirksame Beteiligung insoweit aber zumindest teilweise erleichtert. Danach sind die zuständigen Behörden im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach BImSchG, UVPG und der atomrechtlichen Verfahrensordnung verpflichtet, die „entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen“ betreffend der Vorhaben auszulegen, die ihnen zum Zeitpunkt des Beginns des Beteiligungsverfahrens vorgelegen haben. Davon wären im Grundsatz auch die Stellungnahmen der TöB erfasst. Rechtsunsicherheiten sind allerdings zu erwarten, soweit es um die Frage

geht, wann diese Unterlagen als entscheidungserheblich einzustufen sind. Darüber hinaus bleibt, wenngleich in abgemilderter Form, das Problem unbeantwortet, wie eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Vorhaben im Rahmen der kurzen Einwendungsfrist geleistet werden kann.

305. Drittens ist die Öffentlichkeitsbeteiligung erst zu einem Zeitpunkt vorgesehen, in dem der Plan bereits erarbeitet worden ist, also eine nähere konzeptionelle Ausgestaltung des Vorhabens existiert und sich die Planung durch gewisse Vorentscheidungen bereits verfestigt hat (HAGENAH 1997, S. 126 f.; SCHMITTEL 1991, S. 73; HOFFMANN-RIEM und RUBBERT 1984, S. 30 f.; SCHMITTEL 1988, S. 163, 244 ff.). Typischerweise haben zu diesem Zeitpunkt bereits intensive Verhandlungen zwischen Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde über das Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen und die beizubringenden Nachweise stattgefunden. Dies steht einer Änderung der Vorhabenskonzeption auf Grundlage der Einwendungen der Öffentlichkeit entgegen und begrenzt damit den Wirkungsgrad der Öffentlichkeitsbeteiligung. Plakativ ist das daraus entstehende Dilemma wie folgt beschrieben worden: „Aus Sicht der Bürger sind Entscheidungen schon vorher (vor Einbeziehung der Bürger in den Planungs- und Entscheidungsprozess) gefällt. Aus Sicht der Politiker engagieren sich die Bürger nur, um etwas zu verhindern. Politiker und Experten sind der Meinung, dass es mühevoll sei, die Bürger an Entscheidungen zu beteiligen“ (EISENHARDT 1980, S. 8).

306. Die dargestellten Leistungsschwächen der Öffentlichkeitsbeteiligung und insbesondere des Erörterungstermins sind durch Vorkehrungen abzubauen, die einen sachorientierten Dialog zwischen Öffentlichkeit und Vorhabenträger zugunsten einer tatsächlichen Konfliktlösung ermöglichen. Dazu kann es allerdings nicht ausreichen, wie es der Gesetzentwurf Hessens zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte vorsah, auf eine „frühzeitige, unter der Regie des Vorhabenträgers *freiwillig* erfolgende Diskussion des Vorhabens mit der betroffenen Öffentlichkeit“ zu hoffen (Bundesrat 2006a, Begründung zu Artikel 1 Nr. 1 b), § 73 Abs. 6 VwVfG). Hier bedarf es im Interesse einer Sicherung einer wirksamen Verfahrensausgestaltung verbindlicher Vorgaben.

2.6.3.5 Erfordernisse einer wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung nach Europa- und Völkerrecht

307. Das inter- und supranationale Recht verlangt eine wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Aarhus-Konvention erfordert in ihrem Artikel 6 Abs. 4 eine frühzeitige Beteiligung im Rahmen von Zulassungsverfahren für besonders umweltrelevante Anlagen oder Tätigkeiten zu einem Zeitpunkt, „in dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung noch stattfinden kann“. Das Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung ist dabei so auszugestalten, dass ein angemessener zeitlicher Rahmen für die einzelnen Phasen der Beteiligung besteht, der sowohl für die Information der Öffentlichkeit als auch für die effektive Vorbereitung und Beteiligung während des Entscheidungsverfahrens ausreichend Zeit lässt (Artikel 6 Abs. 3). In Umsetzung dieser Vorgabe ordnet, wenngleich zurückhaltender formuliert, auch die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie eine Beteiligung im Rahmen der UVP „zu einem Zeitpunkt, wenn alle Optionen noch offen stehen und bevor die Entscheidung über den Genehmigungsantrag getroffen wird“ an (Artikel 3 der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie in Abänderung des Art. 6 Abs. 4 der UVP-RL; ähnlich, wenngleich hinsichtlich des Erfordernisses der Entscheidungsoffenheit zurückhaltender: Artikel 4 der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie zur Änderung von Artikel 15 Abs. 1 S. 2 i. V. m. Anhang V Ziff. 3, 4 der IVU-RL). Darüber hinaus wird in Übereinstimmung mit der Aarhus-Konvention explizit hervorgehoben, dass der Zeitrahmen für die einzelnen Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung in einer Weise gewählt sein muss, die ausreichend Zeit zur Information sowie zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung an dem Entscheidungsverfahren einräumt (Artikel 3 Nr. 4 der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie in Abänderung von Artikel 6 Abs. 6 der UVP-RL).

308. Die im deutschen Anlagenzulassungs- und Planfeststellungsrecht vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung zu dem Zeitpunkt, in dem der Prozess der Antragsvervollständigung bzw. Planerstellung bereits abgeschlossen ist und wesentliche Vorfestlegungen erfolgt sind, ist mit der Vorgabe einer Beteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem „alle Optionen offen stehen“, nicht vereinbar (ebenso FISAHN 2004, S. 138). Einer derartigen Bewertung lässt sich auch nicht entgegenhalten, dass die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie nur eine Beteiligung verlangt „bevor die Entscheidung über den Genehmigungsantrag getroffen wird“. Anderenfalls wäre nicht nur der erste Satzteil („wenn alle Optionen noch offen stehen“) obsolet. Die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie würde dann auch hinsichtlich der von ihr erfassten Sachverhalte hinter den insoweit deutlicher formulierten völkerrechtlichen Vorgaben der Aarhus-Konvention zurückbleiben, was nicht Ziel der Richtlinie sein kann. Sie bzw. das zugrunde liegende Aarhus-Übereinkommen will vielmehr eine „effektive Möglichkeit“ zur Beteiligung eröffnen. Diese ist nur zu einem Zeitpunkt gegeben, in dem die Vorhabenkonzeption von Seiten des Antragstellers bzw. der Genehmigungsbehörde noch keine erheblichen Vorfestlegungen erfahren hat.

309. Soweit § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG und § 10 Abs. 3 Satz 2 BImSchG eine durch Präklusionswirkung sanktionsbewährte Zwei-Wochen-Frist zur Abgabe einer Stellungnahme vorsehen, haben sich diese Regelungen an der durch die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie statuierten Pflicht zu messen, der betroffenen Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung an den Entscheidungsverfahren einzuräumen. Welcher Zeitraum dabei als „ausreichend“ angesehen werden kann, bestimmt das supra- oder internationale Recht nicht. Angesichts der unter Tz. 291 dargestellten erheblichen Schwierigkeiten des Bürgers mit der Durchsicht und Bewertung der Planunterlagen und der Formulierung seiner Bedenken ist die Zwei-Wochen-Frist aber an einem

Mindestmaß dessen orientiert, das zur Wahrnehmung der Stellungnahmerechte gerade noch zumutbar erscheint. Gemessen am Gebot, „ausreichend Zeit zur *effektiven* Vorbereitung und Beteiligung“ zu gewähren (Tz. 307), erscheint die Zulässigkeit einer derart kurzen Frist äußerst fragwürdig. Auch kann es insoweit nicht ausreichen, den Bürger auf die der Einwendungsfrist vorgeschalteten regelmäßig vierwöchigen Auslegungsfrist (vgl. § 73 Abs. 3 Satz 1 VwVfG) zu verweisen, die zur Einsicht in die Unterlagen und zur Information des Bürgers dienen soll, aber bereits für gewisse Vorarbeiten an seiner Stellungnahme genutzt werden könnte. Sowohl die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie als auch die Aarhus-Konvention knüpfen das Erfordernis einer effektiven Beteiligung nämlich an die einzelnen Phasen der Beteiligung an.

310. Die Durchführung eines Erörterungstermins ist weder völker- noch europarechtlich vorgesehen. Gleichwohl wäre er bei institutionellen Absicherungen, die zu einer frühzeitigen Einbeziehung der Stellungnahmen der Bürger beitragen und damit auch die Dialogorientiertheit des Erörterungstermins stärken, in besonderem Maße geeignet, den einschlägigen supra- und internationalen Vorgaben gerecht zu werden.

2.6.3.6 Gesamtbewertung: Das Erfordernis einer wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung

311. Im Zuge der Beschleunigungsgesetzgebung der letzten eineinhalb Jahrzehnte haben die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit eine deutliche Einschränkung erfahren. Eine Partizipation der Bevölkerung wird dabei als Planungs- und Investitionshemmnis verstanden, das es im Interesse der Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland zu begrenzen gilt. Eine derartige Annahme ist von der Einschätzung getragen, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung einen wesentlichen Verzögerungsfaktor im System des deutschen Zulassungsrechts darstellt. Einschlägige empirische Untersuchungen vermögen diese Einschätzung indes nicht zu bestätigen. Ihnenzufolge sind mit der Beteiligung der Öffentlichkeit im Regelfall keine erheblichen Verfahrensverlängerungen verbunden. Lediglich in einer kleinen Zahl von Zulassungsverfahren über stark konfliktträchtige Vorhaben vermag die Öffentlichkeitsbeteiligung einen beachtlichen Zeit- und Ressourcenaufwand auszulösen. Gerade in diesen Fällen ist die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens zur Qualitätssicherung und aus Gründen der Konfliktbeseitigung oder zumindest -verringerung jedoch besonders geboten.

312. Unverkennbar kann die Öffentlichkeitsbeteiligung die ihr zugewiesenen Funktionen im Kontext besonders konfliktträchtiger Vorhaben teilweise nur unzureichend erfüllen. Anzulasten ist dies den strukturellen Defiziten des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens. Sie begrenzen in erheblichem Umfang die Möglichkeit des Bürgers, sich qualifiziert in das Verfahren einzubringen. Dadurch können Konflikte womöglich noch verschärft werden. Insbesondere können Einwendungen gegen ein Vorhaben erst zu einem Zeitpunkt erhoben werden, in dem typischerweise bereits intensive Vorabstimmungen zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde im Hinblick auf die Realisierbarkeit des Vorhabens erfolgt und wesentliche Weichen gestellt worden sind. Restriktionen in Form von Informationsdefiziten und der äußerst engen zeitlichen Grenzen für die Erhebung von Einwendungen verringern die Möglichkeit des Bürgers zu einer qualifizierten Beteiligung zusätzlich.

313. Europarechtliche und absehbar auch völkerrechtliche Verpflichtungen erfordern von der Bundesrepublik, eine *wirksame* Beteiligung der Öffentlichkeit an besonders umweltrelevanten Zulassungsverfahren sicherzustellen. Bedauerlicherweise werden die Bestrebungen zur Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie nicht dazu genutzt, grundlegend an den strukturellen Defiziten der deutschen Öffentlichkeitsbeteiligung anzusetzen und diese abzubauen. Der späte Zeitpunkt dieser Beteiligung und die kurze Frist für die Erhebung der Einwendungen bleiben weit gehend unhinterfragt. Die deutsche Rechtsentwicklung ist im Gegenteil von einem skeptischen und defensiven Umgang mit den europarechtlichen Vorgaben gekennzeichnet. Als prägend erweisen sich Tendenzen, der Öffentlichkeitsbeteiligung durch Einschränkungen ihres Anwendungsbereichs oder ihrer einzelnen Bestandteile einen möglichst begrenzten Stellenwert zuzuweisen. Dies belegen beispielhaft die Gesetzesvorhaben zur Reduktion der immissionsschutzrechtlichen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, zur Beschneidung der Einwendungsbefugnisse der Naturschutzverbände und insbesondere auch zur Einschränkung des Anwendungsbereichs von Erörterungsterminen. Stellt man es in das Ermessen der Behörden, über die Durchführung eines Erörterungstermins zu entscheiden, ist angesichts knapper Personal- und Sachmittel der Verwaltungen damit zu rechnen, dass dieser zukünftig einen nicht unerheblichen Bedeutungsverlust erfahren wird. Die Aufarbeitung und Bewertung von Stellungnahmen würde ohne Erörterungstermin vollständig außerhalb eines Prozesses erfolgen, an dem zumindest eine begrenzte Öffentlichkeit beteiligt ist. Damit entfiele ein Verfahrenselement, das eine wichtige Korrektur- und Kontrollfunktion erfüllen kann.

314. Insgesamt sind die Bestrebungen, den Stellenwert der Öffentlichkeitsbeteiligung möglichst gering zu halten, von der Vorstellung geprägt, dass diese letztlich ein prozedurales „Werkzeug“ staatlicher Entscheidungsfindung darstellt und somit weit gehend zur Disposition des Staates steht. Angesichts knapper Haushaltskassen und standortpolitischer Postulate sei es gerechtfertigt, den Anwendungsbereich dieses „Werkzeuges“ einzuschränken. Dies soll ungeachtet der Tatsache gelten, dass damit ein Instrument eine Relativierung erfahren würde, das die Verwaltung bei der Informationsgewinnung und -verarbeitung unterstützen kann. Diese staatszentrierte Betrachtungsweise wird den Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung jedoch nicht hinreichend gerecht. Sie vernachlässigt zum einen die Aufgabe des vorverlagerten Rechtsschutzes, die diesem Instrument zukommt. Zum anderen steht sie im Konflikt zu dem völker- und europarechtlichen formulierten Ziel, über die Öffentlichkeitsbeteiligung die (unmittelbare) demokratische Mitwirkung an administrativen

Entscheidungen und deren demokratische Kontrolle zu stärken.

2.6.4 Kooperative Verwaltungsverfahren: Vorrang des Vertragsrechts vor dem Ordnungsrecht?

315. In bestimmten Bereichen des umweltbezogenen Verfahrensrechts ist die Tendenz zu beobachten, kooperative Instrumente an die Stelle hierarchischer Steuerungsformen zu setzen. Kooperative Mechanismen, in deren Rahmen Problemlösungen gemeinschaftlich mit dem Bürger entwickelt werden sollen, versprechen eine flexiblere und schnellere Abwicklung von Umweltschutzaufgaben. Die Einbeziehung des Betroffenen kann darüber hinaus die Akzeptanz von derartigen Maßnahmen erhöhen. Diese Erwartungen haben im Naturschutzrecht der Länder dazu geführt, kooperativen Steuerungsformen in Form von vertraglichen Vereinbarungen einen Vorrang gegenüber einseitig-hoheitlichen Instrumenten einzuräumen (so beispielsweise § 2 b Hessisches NatSchG, § 7 LNatSchG Sachsen-Anhalt, § 2 Abs. 2 Thüringer Gesetz für Natur und Landschaft, Artikel 2 a Abs. 3 Bayerisches NatSchG, § 45 LNatSchG Rheinland-Pfalz, § 13 Baden-Württembergisches NatSchG, § 2 Brandenburgisches NatSchG; eingeschränkt auch § 2 Abs. 2 Satz 1 Hamburgisches NatSchG). Diese Vorrangregelungen sind nur teilweise durch das Erfordernis der Prüfung bzw. des Nachweises der gleichen Problemlösungsfähigkeit des vertraglichen wie des hoheitlichen Instruments konditioniert (so § 45 LNatSchG Rheinland-Pfalz, § 2 Abs. 2 Thüringer Gesetz für Natur und Landschaft; im Ansatz auch § 7 LNatSchG Sachsen-Anhalt).

316. Dass vertragliche Handlungsformen im Vergleich zu einseitig-hoheitlichen Steuerungsmitteln allgemein eine Gewähr für eine effektivere oder effizientere Aufgabenerfüllung bieten, ist aus der Vollzugspraxis indes nicht ableitbar. Ein Bericht der Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz der Umweltministerkonferenz (UMK) über die Erfahrungen in den Ländern mit freiwilligen Vereinbarungen zur Umsetzung des europäischen Netzes NATURA 2000 kommt zu dem Ergebnis, dass sich eine wirksame Erfüllung der Anforderungen von FFH- und Vogelschutzrichtlinie (Flora-Fauna-Habitat – FFH) nur mit einem Mix aus freiwilligen Vereinbarungen und hoheitlichem Handeln realisieren lässt (LANA 2005). Den Vorteil vertraglicher Vereinbarungen sahen verschiedene Ländervertreter in der Möglichkeit begründet, über gesetzlich vorgegebene Standards hinauszugehen. Dies ist im Hinblick auf das derzeitige Naturschutzrecht von erheblicher Bedeutung, da dieses kaum Handlungspflichten Privater zum Erhalt von Natur und Landschaft, beispielsweise durch Pflegemaßnahmen beinhaltet. Derartige Pflichten können unter dieser Voraussetzung nur vertraglich begründet werden. Als weiteren Vorteil vertraglicher Vereinbarungen wurde die Möglichkeit genannt, Lösungen auf Grundlage der jeweiligen naturschutzfachlichen Erfordernisse einzelfallbezogen und flexibel zu erarbeiten, wobei die Einbindung der Bürger nach Praxiserfahrungen auch der Akzeptanz der Naturschutzmaßnahmen förderlich war. Diesen Vorteilen vertraglicher Lösungen stehen nach Auffassung der Ländervertreter spezifische Schwächen des Vertragsnaturschutzes gegenüber. Genannt wurden vor allem die Abhängigkeit des vertraglichen Naturschutzes von der Teilnahme- bzw. Kooperationsbereitschaft Privater und von der auch längerfristigen Verfügbarkeit finanzieller Mittel als Gegenleistung für ihr Tätigwerden. Insbesondere dort, wo eine große Zahl von Personen Eigentums- und Verfügungsrechte an den betroffenen Flächen zustünden, stießen konsensuale Instrumente an ihre Grenzen. Aufgrund der relativen Wirkungen der Verträge könnten ihre Schutzvorgaben schließlich auch keine Wirkung gegenüber jedermann entfalten. Diese Bewertung der Chancen und Risiken vertraglicher Lösungsmodelle stimmt weit gehend mit den Ergebnissen anderer Untersuchungen zum Vertragsnaturschutz überein (BUSSCHE 2001; OSTERBURG 2000).

Effizienzvorteile gegenüber hoheitlichen Steuerungsinstrumenten in Form einer schnelleren und weniger ressourcenintensiven Erarbeitung bzw. Abwicklung von Verträgen vermochten die befragten Ländervertreter überwiegend nicht festzustellen. Der administrative Aufwand beim Einsatz konsensualer und ordnungsrechtlicher Instrumente wurde im Gegenteil als prinzipiell gleich hoch erachtet (LANA 2005). Für die Fälle einer Kofinanzierung der Vertragsnaturschutzprojekte wurde berichtet, dass die mit dieser Finanzierung verknüpften Dokumentations- und Prüfpflichten zu einem verwaltungsmäßigen Mehraufwand führen (LANA 2005; so bereits GÜTHLER et al. 2003, S. 26 ff.; 2005, S. 142 ff.). Finanzielle Förderungen des Vertragsnaturschutzes unterliegen dem sogenannten Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem der EU gemäß der EG-Verordnungen 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie 796/2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003. Das Kontrollsystem verlangt eine Funktionstrennung von Antragsbearbeitung, Gegenkontrolle, Auszahlung und Innenrevision (GÜTHLER et al. 2003, S. 26). Dies kann im Einzelfall dazu führen, dass an der Umsetzung des Naturschutzprogramms zehn Behörden beteiligt sind (FISCHER-HEIDLBERGER 2004).

317. Die vorstehend genannten Analysen unterstützen die Auffassung, dass sich ein sinnvoller Anwendungsbereich vertraglicher Lösungen nur mit Blick auf die konkrete Konstellation des Einzelfalls erschließen lässt. Ein genereller Vorrang des Vertrags- vor dem Ordnungsrecht ist hingegen sachlich nicht angemessen. Gerade in Bezug auf FFH- und Vogelschutzgebiete sollte nur sehr zurückhaltend auf vertragliche Vereinbarungen zur alleinigen Absicherung der Gebiete zurückgegriffen werden. Aufgrund der Abhängigkeit der Verträge von einer kontinuierlichen Mittelbereitstellung, ihrer fehlenden Bindungswirkung gegenüber Dritten und angesichts der geringeren Kontrollierbarkeit ihrer Inhalte infolge mangelnder Publizität bieten derartige Verträge prinzipiell nur eine eingeschränkte Gewähr für einen wirksamen Gebietsschutz. Artikel 6 der FFH-Richtlinie und Artikel 4 Abs. 4 der

Vogelschutzrichtlinie verlangen auch langfristig einen wirkungsvollen Schutz der Gebiete, der im Regelfall zumindest eine Grundabsicherung durch hoheitliche Maßnahmen erfordern wird. Vertragliche und ordnungsrechtliche Maßnahmen stellen insoweit zwei sich ergänzende Instrumente dar.

318. Welche Bedeutung einer hinreichenden kapazitätsmäßigen Ausstattung der Behörden (auch) für einen erfolgreichen Einsatz vertraglicher Instrumente zukommt, verdeutlicht eine Prüfmitteilung des Bayerischen Obersten Rechungshofes aus dem Jahre 2001. Diese bezog sich auf das Bayerische Vertragsnaturschutzprogramm (Bayerischer Oberster Rechnungshof o. J., S. 149 ff.). Der Rechnungshof bemängelte darin, dass in 40 % der begutachteten Verträge über insgesamt 1 026 Vertragsgrundstücke keine Unterlagen über die Größe der Vertragsflächen bei den Naturschutzbehörden vorhanden waren. Dies galt, obwohl die Flächengröße das entscheidende Moment für die Berechung der Vertragsentgelte darstellte. Darüber hinaus konnte teilweise weder anhand der Unterlagen noch nach Befragung der Naturschutzbehörden vor Ort geklärt werden, warum eine Förderung bewilligt worden war. Zuschläge für erschwerende Pflege- und Bewirtschaftungsfaktoren wurden in den Naturschutzbehörden nach unterschiedlichen Maßstäben verteilt; die an sich nur ausnahmsweise festzusetzenden Entgelthöchstsätze kamen in 87 % der Fälle zur Anwendung. Bei fast jeder siebten überprüften Fläche wurden Verstöße gegen Vertragsauflagen festgestellt. Derartige Defizite lassen sich nur durch eine angemessene sachliche und personelle Ausstattung der Naturschutzbehörden verhindern oder zumindest verringern. Nach Auffassung des zuständigen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen soll es im dargestellten Zusammenhang gerade an dieser gefehlt haben (Bayerischer Oberster Rechnungshof o. J., S. 152 f.). Im Kontext des Vertragsnaturschutzes verlangt eine sachgerechte personelle Ausstattung der Naturschutzbehörden auch, dass die betreffenden Mitarbeiter im Erzielen von Verhandlungslösungen und in der wirksamen Begleitung der Vertragsabwicklung geschult sind. Hier sind andere Fähigkeiten gefragt als beim Einsatz einseitig hoheitlicher Instrumente.

2.7 Rechtsschutz

2.7.1 Die Bedeutung des Rechtsschutzes für einen effektiven Umweltschutz

319. Nach der in Artikel 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG) statuierten Rechtsweggarantie steht der Rechtsweg offen, wenn jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird. Der gerichtliche Rechtsschutz ist für den Vollzug des Umweltrechts sehr wichtig, wenn in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften kontrolliert wird. Die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für den Zugang zu umweltrechtlichen Gerichtsverfahren und der Zugang zu derartigen Verfahren sind damit notwendige Voraussetzungen, um Vollzugsdefiziten in diesem Bereich vorzubeugen (SPARWASSER 2001, S. 1019; SRU 2005a, Tz. 13). Für einen effektiven Vollzug des Umweltrechts hat die Ausgestaltung der Rechtsbehelfe, die einzelne Akteure gegen Verwaltungsmaßnahmen im Umweltbereich ergreifen können, entscheidende Bedeutung. Dabei kommt es insbesondere auch auf die Rechtsschutzmöglichkeiten sogenannter Drittbetroffener an, das heißt solcher Personen, die zwar nicht selber Adressaten umweltrechtlicher Verwaltungsakte sind, die aber von den Auswirkungen der Verwaltungsakte betroffen sind, weil sie zum Beispiel im Einwirkungsbereich einer nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) genehmigungsbedürftigen Anlage leben. Bei umweltbelastenden Vorhaben bietet der Rechtsschutz den Dritten zunächst die Möglichkeit, ihre Rechte aus eigener Rechtsbetroffenheit heraus geltend zu machen. In besonderen Konstellationen können Dritte aber auch als Sachwalter des Allgemeinwohls auftreten.

320. Neben dem Individualrechtsschutz besteht die Möglichkeit der altruistischen Wahrnehmung von Belangen des Gemeinwohls im Rahmen der Verbandsklage. Für den Individualrechtsschutz, also die Klagemöglichkeit eines durch ein umweltbelastendes Vorhaben Drittbetroffenen, ist entscheidend, ob dieser sich auf ein subjektives Recht berufen kann. Eine Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) besteht nach der etablierten Schutznormtheorie nämlich nur, wenn eine Verletzung subjektiver öffentlicher Rechte, also solcher Normen in Rede steht, die nicht nur im öffentlichen Interesse erlassen wurden, sondern – zumindest auch – dem Schutz der Interessen einzelner Bürger zu dienen bestimmt sind (ständige Rechtssprechung siehe: BVerwG, Beschluss v. 25. Februar 1954, BVerwGE, Bd. 1, S. 83 ff.; Urteil v. 28. April 1967, BVerwGE, Bd. 27, S. 29 (31 ff.); Urteil v. 15. November 1985, BVerwGE, Bd. 72, S. 226 (229 f.)). So können sich Drittbetroffene zum Beispiel im verwaltungsbehördlichen Widerspruchsverfahren oder vor Gericht unter Berufung auf den immissionsschutzrechtlichen Schutzgrundsatz gegen eine Industrieanlagengenehmigung wenden, da von dem Schutzumfang des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG ausdrücklich nicht nur die Allgemeinheit, sondern auch die Nachbarschaft erfasst ist. Dagegen vermitteln zentrale Normen des Naturschutzrechts keinen Drittschutz, da diese ausschließlich das Allgemeinwohl und keine individuellen Rechtspositionen schützen sollen. Trotz erforderlicher Modifizierungen der Schutznormtheorie im Hinblick auf europarechtliche Anforderungen (SCHOCH 1999) ist diese auf die Durchsetzung subjektiver Rechte beschränkte Rechtsschutzkonzeption des deutschen Rechts weit gehend unverändert geblieben.

321. Diese Beispiele verdeutlichen, dass auf der Grundlage des auf den subjektiven Rechtsschutz ausgerichteten Konzeptes derzeit noch erhebliche Rechtsschutzlücken bestehen. Bei weitem nicht jeder belastenden Umweltnutzung stehen einklagbare Rechtspositionen Dritter gegenüber, sodass im Hinblick auf eine wirksame Durchsetzung des Umweltrechts ein Ungleichgewicht zwischen der Umweltnutzung und dem Umweltschutz besteht (SCHOCH 1999; SRU 2005a, Tz. 12). Die durch § 61 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) eingeräumte Möglichkeit der naturschutzrechtlichen Verbandsklage vermag

diese Rechtsschutzlücken nur für ein Teilgebiet des Umweltrechts und auch insoweit nur eingeschränkt zu schließen. Eine gewisse – wenn auch unzureichende – Abhilfe schafft allerdings das zur Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie der EU nunmehr erlassene Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, auf dessen Grundlage Umweltschutzverbänden auch in anderen als naturschutzrechtlichen Materien Klagerechte eingeräumt werden.

2.7.2 20 Jahre Modernisierung von Verwaltungsgerichtsordnung und Verwaltungsverfahrensgesetz

322. Für den Umfang der Rechtsschutzgewährleistung sind aber nicht nur die dargestellten Zugangsvoraussetzungen entscheidend, sondern auch und insbesondere die für die Gerichtsverfahren maßgeblichen verfahrensrechtlichen Bestimmungen. Die rechtlichen Grundlagen für die Ausgestaltung des Individualrechtsschutzes sind in der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) statuiert. Mit dem Ziel, schneller Rechtsschutz für Genehmigungen insbesondere auch im umweltschutzrechtlichen Bereich zu erreichen, wurden diese beiden Gesetze in den zurückliegenden 20 Jahren mehrfach reformiert. Entsprechende Reformmaßnahmen wurden zum Teil auch auf landesrechtlicher Ebene ergriffen. Als Folge der diversen Gesetzesnovellierungen kam es aber zu einer massiven Verkürzung des Rechtsschutzes, die in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung ganz überwiegend auf große Ablehnung gestoßen ist. Zu den tief greifenden strukturellen Änderungen gehören

– die Einführung und Verschärfung von Präklusionsregelungen, aufgrund derer gerichtlicher Rechtsschutz nur unter der Voraussetzung gewährt wird, dass die relevanten Belange rechtzeitig in das verwaltungsbehördliche Genehmigungsverfahren eingebracht worden sind,

– die Einschränkung oder sogar gänzliche Abschaffung verwaltungsbehördlicher Widerspruchsverfahren, die den Rechtsschutzsuchenden die Möglichkeit abschneiden, Verwaltungsentscheidungen auf einer höheren Verwaltungsebene überprüfen zu lassen,

– die Beseitigung des Suspensiveffektes von Widersprüchen und Anfechtungsklagen in zentralen auch für den Umweltschutz bedeutsamen Materien, die einen Beginn der Ausführung genehmigter Vorhaben vor Abschluss des gerichtlichen Verfahrens ermöglichen und so die Gefahr begründen, dass die Wirksamkeit von Rechtsbehelfen im Hinblick auf zwischenzeitlich eintretende „vollendete Tatsachen“ abgeschwächt wird,

– die Einführung der Regelfallzuständigkeit des Einzelrichters in verwaltungsgerichtlichen Verfahren, die die Möglichkeit einschränkt, dass die regelmäßig rechtlich und tatsächlich komplex gelagerten umweltrechtlichen Streitigkeiten von einer Kammer bestehend aus drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richtern entschieden werden und die insbesondere auch wegen der Möglichkeit des Einsatzes noch unerfahrener Proberichter kritisiert wird (STELKENS in: SCHOCH et al. 2006, § 6 Rn. 5; EWER 1998, S. 51; MEISSNER 1997, S. 85),

– die Verkürzung des gerichtlichen Instanzenzuges durch „Hochstufung“ der erstinstanzlichen Zuständigkeit auf das Oberverwaltungs- oder gar das Bundesverwaltungsgericht, wodurch der in der VwGO grundsätzlich angelegte dreistufige gerichtliche Rechtsschutz unterlaufen (KOPP 1991, S. 523) und die Möglichkeit der Überprüfung von verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Entscheidungen durch mehrere gerichtliche Instanzen verkürzt werden,

– die Einführung der sogenannten Zulassungsberufung, nach der gegen ein verwaltungsgerichtliches Urteil nur dann Berufung eingelegt werden darf, wenn dies auf einen entsprechenden Antrag hin zugelassen wurde, wodurch die Möglichkeit Entscheidungen in zweiter Instanz zu überprüfen stark eingeschränkt wird und

– die Erweiterung der „Heilungsmöglichkeiten“ und Irrelevanzregelungen für Verfahrensfehler, wodurch eine Abwertung der Verfahrensregeln erfolgt und der unter dem Druck von Personalknappheit und Beschleunigungsdruck stehenden Verwaltung Anreize zu einer weniger sorgfältigen Beachtung von Verfahrensvorschriften gegeben werden (SCHENKE 1997, S. 87; KNOPP 1997, S. 1003).

Jede dieser Neuregelungen greift bereits für sich genommen erheblich in die hergebrachten Gewährleistungsniveaus des Verwaltungsverfahrens- und des Verwaltungsprozessrechts ein und beschränkt so den Rechtsschutz. In der Summe betrachtet erscheint damit ein sachgerechter Rechtsschutz durchaus gefährdet.

2.7.3 Restriktive Vorgaben für Verbandsklagen

323. Für eine wirksame Durchsetzung des Umweltrechts sind – wie erwähnt – Klagen, die durch Umweltverbände gegen Rechtsverstöße erhoben werden, sehr wichtig. Derartige Klagen sind auf die Einhaltung umweltrechtlicher Standards losgelöst von Rechtsverletzungen individueller Personen gerichtet und stellen so das einzige Mittel dar, die durch das Erfordernis einer individuellen Rechtsverletzung programmierte Rechtsschutzlücke zu schließen. Gleichwohl werden Verbandsklagemöglichkeiten in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland bislang auch im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten der EU nur sehr unzureichend eingeräumt (s. zusammenfassend SRU 2005a, Tz. 9). So sind bundesrechtlich seit dem Jahr 2002 Verbandsklagen im Umweltrecht zwar grundsätzlich möglich, allerdings auf die in § 61 Abs. 1 BNatSchG enumerativ aufgezählten naturschutzrechtlichen Aspekte beschränkt. Danach kommen Klagen der nach § 59 Abs. 2 BNatSchG durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) oder nach § 60 Abs. 3 BNatSchG von den Ländern anerkannten Verbände ausschließlich

– gegen Befreiungen von Ver- und Geboten zum Schutz von Naturschutzgebieten, Nationalparks und sonstigen

Schutzgebieten im Rahmen des § 33 Abs. 2 BNatSchG sowie

– gegen Planfeststellungsbeschlüsse für Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, und für Plangenehmigungen, soweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist,

in Betracht.

Auf eine Verletzung eigener Rechte kommt es dafür nach § 61 Abs. 1 BNatSchG ausdrücklich und mit Recht nicht an. Eine Anzahl von Bundesländern hat diese bundesrechtliche Neuregelung zum Anlass genommen, bereits in ihren Landesnaturschutzgesetzen bestehende Regelungen der naturschutzrechtlichen Verbandsklage, die über die nunmehr normierten bundesrechtlichen Vorschriften hinausgingen, aufzuheben bzw. zu modifizieren und damit den Schutzstandard zu reduzieren (SRU 2004, Tz. 195 f.).

Durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz werden die Klagemöglichkeiten der Umweltverbände zwar erweitert, eine für einen wirksamen Umweltrechtsvollzug erforderliche umfängliche Verbandsklagemöglichkeit wird allerdings nicht geschaffen. Zudem bleiben die Regelungen der Verbandsklage hinter den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zurück. Über die bestehende Rechtslage hinaus werden anerkannten Umweltverbänden nach dem Gesetzesentwurf Klagerechte eingeräumt gegen:

– Entscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die nach
  – dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung,
  – der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben oder
  – landesrechtlichen Vorschriften

  eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann;
– Genehmigungen für Anlagen, die nach der Spalte 1 des Anhangs der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen einer Genehmigung bedürfen,
– Entscheidungen nach § 17 Abs. 1 a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes,
– Erlaubnisse nach den §§ 2, 7 Abs. 1 Satz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes in Verbindung mit den aufgrund von § 7 Abs. 1 Satz 3 des Wasserhaushaltsgesetzes erlassenen landesrechtlichen Vorschriften sowie
– Planfeststellungsbeschlüsse für Deponien nach § 31 Abs. 2 des Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetzes.

Damit werden zwar die künftig zulässigen Verbandsklagen über die derzeit ausschließlich zulässigen naturschutzrechtlichen Verbandsklagen hinaus, die weiterhin möglich bleiben sollen (Deutscher Bundestag 2006, S. 11), deutlich erweitert. Jedoch werden gleichzeitig hohe Hindernisse für die Zulässigkeit und Begründetheit von umweltschutzrechtlichen Verbandsklagen errichtet, indem Zulässigkeit und Erfolg der Klagen an die Bedingung geknüpft werden, dass der Verband geltend machen kann, die angegriffene Entscheidung oder deren Unterlassen verletze Rechtsvorschriften, die unter anderem Rechte Einzelner begründen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 5 Satz 1 Nr. 5). Durch diese Beschränkung auf Individualrechtsverletzungen wird der Sinn und Zweck der Verbandsklage grundsätzlich verfehlt. Diese soll gerade in den Fällen auf das Gemeinwohl gerichtete Rechtsschutzmöglichkeiten eröffnen, in denen Bürger mangels betroffener eigener Rechte nicht klagen können (s. Schreiben des SRU-Vorsitzenden an die Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit v. 31. Oktober 2006, http://www.umweltrat.de/04presse/downlo04/hintergru/brief_bt_drs_16_2495.pdf).

Gegen diese nicht sachgerechte Einschränkung der Verbandsklage bestehen Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfs mit der Beteiligungs-Richtlinie der EU (2003/35/EG). Danach sind die Mitgliedstaaten

– befugt, den Zugang zu Gericht entweder von einem ausreichenden Interesse oder von einer Rechtsverletzung abhängig zu machen,
– verpflichtet, jedes Interesse einer qualifizierten Nichtregierungsorganisation als ausreichend in diesem Sinne anzuerkennen und diese Organisationen auch als Träger solcher Rechte anzusehen, die in diesem Sinne Zugangsvoraussetzung zu den Gerichten sind,
– verpflichtet, das ausreichende Interesse und die Art der erforderlichen Rechtsverletzung im Einklang mit dem Ziel zu bestimmen, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren.

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz setzt voraus, dass Deutschland berechtigt ist, die den Verbänden europarechtlich verbindlich eingeräumten Rechte auf Zugang zu den Gerichten auf solche zu reduzieren, die vom Mitgliedstaat auch den einzelnen Bürgern zuerkannt werden. Der Wortsinn der Beteiligungs-Richtlinie besagt dies ersichtlich nicht. Hinzu kommt, dass die vorgesehene restriktive Auslegung der den Verbänden zustehenden Rechte diesen keinen von der Richtlinie angestrebten „weiten“ Zugang zum Gericht gewährt, sondern einen, der die volle Durchsetzung des Umweltrechts gerade nicht wesentlich fördern kann. Es bliebe vielmehr bei der für das deutsche Recht kennzeichnenden Rechtsschutzlücke hinsichtlich aller umweltrechtlichen Vorschriften, die dem Wohl der Allgemeinheit zu dienen bestimmt sind, ohne Einzelnen Rechte zu gewähren.

2.7.4 Einführung und Verschärfung von Präklusionsregeln

324. Ein vielfach zum Zwecke der Verfahrensbeschleunigung genutztes Mittel stellen die Einführung und die sukzessive Verschärfung sogenannter Präklusionsregelungen dar. Danach werden drittbetroffene Bürger, aber auch Behörden oder Gemeinden dazu verpflichtet, ihre Einwendungen gegen umweltbelastende Vorhaben im

Verwaltungsverfahren innerhalb bestimmter, kurzer Fristen vorzubringen (Abschn. 2.6.3.2.2). Nicht rechtzeitig eingegangene Einwendungen müssen im weiteren Verfahren nicht berücksichtigt werden (sogenannte formelle Präklusion). Eine noch schärfere Form des Einwendungsausschlusses stellt die sogenannte materielle Präklusion dar, nach der nicht rechtzeitig vorgebrachte Einwendungen auch in späteren Gerichtsverfahren nicht mehr vorgetragen werden können. Von dem Vorhaben Betroffene büßen somit durch die Fristversäumnis ihre klagefähigen Rechtspositionen ein (BVerwG, Gerichtsbescheid v. 3. Juli 1996, NVwZ 1997, S. 391 ff.; KOPP und RAMSAUER 2005, § 73 Rn. 80). Die materielle Präklusion wird in der höchstrichterlichen Rechtsprechung zwar als verfassungsgemäß qualifiziert, wenn die Betroffenen hinreichend Gelegenheit zu Einwendungen hatten und eine mögliche Versäumung der Einwendungsfrist in ihren Verantwortungsbereich fällt (BVerwG, Urteil v. 17. Juli 1980, BVerwGE, Bd. 60, S. 297 (305 ff.); BVerfG, Beschluss v. 8. Juli 1982, BVerfGE, Bd. 61, S. 82 (109 ff.)). Allerdings weichen die von Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgericht vorausgesetzten Grundlagen von den in den Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren vorherrschenden Bedingungen ab. So wird in der Rechtsprechung argumentiert, dass die materielle Präklusion eine gerechte Abgrenzung der Rechtssphären von Drittbetroffenen und Anlagenbetreibern gewährleiste. Drittbetroffene erlangten durch das Verwaltungsverfahren ein „Mehr an (vorgelagertem) Rechtsschutz“. Die Anlagenbetreiber profitierten aufgrund der materiellen Präklusion davon, dass die Bestandskraft der Genehmigung nicht durch verspätet vorgebrachte Einwendungen gefährdet werde. Überdies werde das Risiko für den Anlagenbetreiber für den Fall überschaubar, dass dieser vor Eintritt der Unanfechtbarkeit der Genehmigung mit dem Vorhaben beginnen wolle. Die materielle Präklusion zwinge zudem die Betroffenen zur Beteiligung am Verfahren, was zu größerer Gewähr für die Richtigkeit der Verwaltungsentscheidung führe (BVerwG, Urteil v. 17. Juli 1980, BVerwGE, Bd. 60, S. 297 (303 f.); BVerfG, Beschluss v. 8. Juli 1982, BVerfGE, Bd. 61, S. 82 (109 ff.)). In der Praxis ist es für Drittbetroffene jedoch tatsächlich äußerst schwierig, ihre Einwendungen gegen geplante Vorhaben den einschlägigen Präklusionsvorschriften entsprechend so rechtzeitig in das Verfahren einzubringen, dass sie hinreichend berücksichtigt werden müssen. So gehen der Auslegung eines Vorhabens regelmäßig langwierige Vorverhandlungen zwischen dem Betreiber und der Genehmigungsbehörde voraus, aus denen der Entwurf des ausgelegten Genehmigungsbescheids entsteht. Drittbetroffene sehen sich daher einem „Block“ aus Betreiber und Behörde gegenüber, die zudem über einen erheblichen Wissensvorsprung verfügen (Tz. 304 f.). Im Hinblick auf diese Erwägungen erscheinen die in den geseztlichen Präklusionsfristen eingeräumten Zeiträume äußerst knapp bemessen und deshalb als fragwürdige Rechtsschutzverkürzungen (KOCH et al. 2003, S. 163 f. Rn. 41).

325. Materielle Präklusionen sind ausdrücklich etwa in § 10 Abs. 3 Satz 2 und 3 BImSchG für das formelle immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, in § 8 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) i. V. m. § 108 Abs. 2 Wassergesetz Baden-Württemberg in Bezug auf die wasserrechtliche Bewilligung oder in § 73 Abs. 3 a, Abs. 4 Satz 3 VwVfG in Bezug auf das Planfeststellungsverfahren normiert. Während § 10 Abs. 3 BImSchG Einwendungen von „jedermann“ gestattet, ist nach § 73 Abs. 4 VwVfG nur derjenige einwendungsbefugt, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden. Die Einwendungsbefugnis von Umweltverbänden war bislang nicht ausdrücklich geregelt. Aufgrund des im Oktober 2006 verabschiedeten Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben werden künftig jedoch die Einwendungsbefugnisse von anerkannten Naturschutzvereinen und sonstigen Umweltschutzvereinigungen in Bezug auf Planfeststellungsverfahren für:

- Eisenbahnbetriebsanlagen,
- Bundesfernstraßen,
- Bundeswasserstraßen,
- Flugplätze,
- Magnetschwebebahnen sowie
- Hochspannungsfreileitungen mit einer Nennspannung von mindestens 110 000 V und Gasversorgungsleitungen mit einem Durchmesser von mehr als 300 mm

geregelt. Durch die Neuregelungen werden die Beteiligungsrechte von Umweltschutzverbänden denen privater Personen angeglichen. Daher werden die beteiligungsberechtigten Verbände auch dazu verpflichtet, ihre Einwendungen und Äußerungen innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Fristen auszuüben. Andernfalls sind auch die Verbände formell und materiell präkludiert (Bundesrat 2006b).

Im Hinblick auf die dargestellten Rechtsschutzverkürzungen sind eine ergänzende Einführung materieller Präklusionsregelungen oder eine weitere Verkürzung der maßgeblichen Fristen schwerlich zu rechtfertigen.

2.7.5 Abschaffung des Widerspruchsverfahrens

326. Gemäß § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO sind vor Erhebung der Anfechtungsklage Recht- und Zweckmäßigkeit eines Verwaltungsaktes in einem Vorverfahren zu prüfen. In diesem Widerspruchsverfahren werden die rechtlichen und die tatsächlichen Entscheidungsgrundlagen eines Verwaltungsaktes sowohl durch die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, als auch durch die Widerspruchsbehörde, nach § 73 Abs. 1 Nr. 1 VwGO in der Regel die nächsthöhere Behörde, unabhängig voneinander überprüft. Das behördliche Verfahren ist dem gerichtlichen Rechtsschutzverfahren vorgelagert und dient maßgeblich der Selbstkontrolle der Verwaltung, der Entlastung der Gerichte sowie dem Rechtsschutz der Bürger (BVerfG, Beschluss v. 9. Mai 1973, BVerfGE, Bd. 35, S. 65 (76)).

Im Zuge der Bestrebungen zur Reformierung der Verwaltungen der Bundesländer wurden verschiedentlich Initia-

tiven zur Einschränkung des Widerspruchsrechts ergriffen. So wurden durch das „Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen“ zu Beginn des Jahres 2005 grundsätzlich alle landesrechtlich regelbaren Vorverfahren abgeschafft. Nach § 8 a des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zur VwGO sind davon allerdings zentrale umweltrechtliche Vorverfahren ausgenommen. Daher sind Widersprüche weiterhin gegen Verwaltungsakte statthaft, die auf der Grundlage des BImSchG, der den Naturschutz und die Landschaftspflege betreffenden Rechtsvorschriften der EU und des Bundes sowie des Landes Niedersachsen, des WHG und des Niedersächsischen Wassergesetzes ergangen sind. Der ganz überwiegende Teil der umweltschutzbezogenen Verfahren ist daher nach der derzeitigen Rechtslage in Niedersachsen nicht von der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens betroffen (BIERMANN 2006, S. 287). Eine Verkürzung des Rechtsschutzes im Zusammenhang mit Widersprüchen gegen umweltschutzrelevante Verwaltungsakte wurde in Niedersachsen allerdings als Folge der Abschaffung der Bezirksregierungen bewirkt. Nach dem Grundsatz des § 73 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist für den Erlass des Widerspruchsbescheids grundsätzlich die im Verhältnis zur Ausgangsbehörde nächsthöhere Behörde zuständig, wenn die Ausgangsbehörde dem Widerspruch nicht abgeholfen hat. Im Falle der Nichtabhilfe durch die Ausgangsbehörde befassen sich daher im Regelfall zwei Behörden, die Ausgangs- und die Widerspruchsbehörde, mit der Überprüfung des Verwaltungsaktes. Wegen des Wegfalles der Mittelinstanz in Niedersachsen ist dort nunmehr für viele Behörden allerdings das Ministerium die nächsthöhere Behörde. In diesem Spezialfall wird der Widerspruchsbescheid gemäß § 73 Abs. 1 Nr. 2 VwGO durch die Behörde erlassen, die bereits den angegriffenen Verwaltungsakt erlassen hat. Daher erfolgt dann nur eine Überprüfung durch die Ausgangsbehörde selber. Hilft diese dem Widerspruch nicht ab, findet keine erneute Überprüfung durch eine der Ausgangsbehörde übergeordnete Behörde statt.

In anderen Bundesländern wurden die Möglichkeiten des Widerspruches gegen Verwaltungsakte im Umweltschutzbereich deutlich stärker reduziert. So findet in Bayern gemäß Artikel 15 Nr. 2 des Bayerischen Gesetzes zur Ausführung der VwGO kein Vorverfahren bei Entscheidungen nach dem BImSchG und den dazu ergangenen Rechtsverordnungen statt. Nach § 16 a Abs. 1 i. V. m. Nr. 13.3 der Anlage des Hessischen Ausführungsgesetzes zur VwGO findet kein Widerspruch gegen wasserrechtliche Erlaubnisse bzw. gehobene Erlaubnisse zur Benutzung von Gewässern statt, die im öffentlichen Interesse liegen, indem sie etwa den Zwecken der öffentlichen Wasserversorgung, der öffentlichen Abwasserbeseitigung, der öffentlichen Energieversorgung oder der Bewässerung oder Entwässerung landwirtschaftlich genutzter Flächen durch eine Körperschaft des öffentlichen Rechts dienen.

Der Verzicht auf die Durchführung verwaltungsinterner Widerspruchsverfahren verkürzt den Rechtsschutz der Bürger auf die gerichtlichen Verfahren; eine Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen auf einer höheren Verwaltungsebene ist nicht mehr möglich. Dies schränkt den Rechtsschutz in mehrfacher Hinsicht ein: Insbesondere in Bezug auf Verwaltungsakte, die von Behörden auf der unteren Ebene erlassen wurden, führen Widersprüche oftmals dazu, dass sich in der übergeordneten Widerspruchsbehörde erstmals ein Jurist mit der Angelegenheit befasst. Widerspruchsbescheide sind daher in der Regel rechtlich fundierter und detaillierter begründet als die Ausgangsverwaltungsakte und stellen daher eine bessere Orientierungsgrundlage für die Erfolgsaussichten möglicher verwaltungsgerichtlicher Klagen dar (KOCH et al. 2003, § 8 Rn. 7). Darüber hinaus ist die abschreckende Wirkung einer Verkürzung des Rechtsweges auf die gerichtliche Überprüfung zu berücksichtigen. Viele Bürger könnten im Hinblick auf aufwändige, langwierige und kostspielige Gerichtsverfahren gänzlich auf gerichtlichen Rechtsschutz gegenüber fehlerhaften Verwaltungsentscheidungen verzichten. Wird der Rechtsschutz auf gerichtliche Kontrollverfahren reduziert, bedingt dies außerdem eine Mehrbelastung der Gerichte, da diese dann auch über Rechtsbehelfe zu entscheiden haben, die vormals in der Verantwortung der Verwaltung erledigt worden sind. In Niedersachsen sind die Eingangszahlen bei den Verwaltungsgerichten im ersten Jahr der Abschaffung der behördlichen Widerspruchsverfahren um nahezu 20 % angestiegen. (Niedersächsischer Landtag 2006, S. 4). Aufgrund dieser Mehrbelastung ohne eine entsprechende personelle Aufstockung kommt es zu einer Verlängerung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

2.7.6 Beseitigung des Suspensiveffekts von Rechtsmitteln

327. Gemäß § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO haben Widerspruch und Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung. Dieser sogenannte Suspensiveffekt bewirkt, dass der Verwaltungsakt vorerst nicht rechtswirksam wird bzw. nicht vollzogen werden darf. Adressaten bzw. Drittbetroffene werden damit für die Dauer des Aufschubes nicht durch die Folgen des Vollzugs des Verwaltungsaktes belastet. Durch das am 1. Januar 1997 in Kraft getretene 6. Gesetz zur Änderung der VwGO wurden allerdings prägende Grundsätze des vorläufigen Rechtsschutzes verändert. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO ermöglicht es danach neben dem Bund auch den Ländern für dem Landesrecht unterfallende Regelungsgegenstände, die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage abweichend von dem in § 80 Abs. 1 VwGO festgeschriebenen Grundsatz entfallen zu lassen. Bereits die vielfältigen bundesgesetzlich vorgesehenen Ausnahmen vom Grundsatz der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage verkehren das Prinzip, nach dem der Suspensiveffekt die Regel und die sofortige Vollziehbarkeit die Ausnahme ist, in vielen Bereichen in das Gegenteil (PUTTLER in: SODAN und ZIEKOW 2006, § 80 Rn. 71 m.w.N.). Selbst juristischen Experten fällt es vielfach schwer, für einen spezifischen Sachverhalt zu ermitteln, ob ein eingelegter Widerspruch oder eine erhobene Klage kraft gesetzlicher Regelung aufschiebende Wirkung entfalten oder diese in einem eigenständigen gerichtlichen Verfahren erst beantragt werden muss (EWER 1998, S. 58). Die Öffnung der Abwei-

chungsmöglichkeit vom Grundsatz der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs auch für die Bundesländer erhöht die Gefahr der Unübersichtlichkeit der Gesetzeslage noch darüber hinaus. Für den Rechtsschutz suchenden Bürger bedeutet dies, dass die Gefahr der Schaffung vollendeter Tatsachen erhöht wird, da ein Fehler bei der Einlegung des Rechtsmittels zur sofortigen Vollziehbarkeit des belastenden Verwaltungsaktes führt.

Ob durch die Erweiterung der Möglichkeit des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage aber tatsächlich die intendierte Beschleunigungswirkung der betreffenden Verfahren bewirkt werden kann, ist zumindest fraglich. Da in vielen Bereichen der Suspensiveffekt nicht mehr automatisch mit Einlegung eines Rechtsbehelfs eintritt, sind Widerspruchsführer bzw. Kläger gezwungen, gleichzeitig mit dem Rechtsbehelf gesonderte Anträge auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung zu stellen, die auch gesondert beschieden werden müssen (KNOPP 1997, S. 1002) und so wiederum zu einer Mehrbelastung der Gerichte führen.

2.7.7 Verstärkter Einsatz von Einzelrichtern in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

328. Gemäß § 5 Abs. 3 Satz 1 VwGO entscheiden die Verwaltungsgerichte grundsätzlich in der Besetzung von drei Richtern und zwei ehrenamtlichen Richtern. In den regelmäßig rechtlich und tatsächlich komplexen verwaltungsgerichtlichen Verfahren sollen durch diese Besetzung sachgerechte Entscheidungen ermöglicht werden. Allerdings soll die Kammer nach § 6 Abs. 1 VwGO den Rechtsstreit in der Regel einem ihrer Mitglieder als Einzelrichter zur Entscheidung übertragen, wenn die Rechtssache keine besonderen Schwierigkeiten rechtlicher oder tatsächlicher Art aufweist oder keine grundsätzliche Bedeutung hat. Problematisch an dieser Regelung ist, dass gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 VwGO auch Richter auf Probe als Einzelrichter fungieren können, wenn diese über eine Berufserfahrung von mindestens einem Jahr verfügen. Wegen der Unerfahrenheit dieser Richter stellt sich die Vorschrift als rechtsstaatlich höchst bedenklich dar (STELKENS in: SCHOCH et al. 2006, § 6 Rn. 5). Darüber hinaus begründet die Regelfallzuständigkeit des Einzelrichters in umweltrechtlichen Gerichtsverfahren die Gefahr, dass diese nicht so gründlich bearbeitet werden, wie in der Kammerbesetzung.

2.7.8 Verkürzung des Instanzenzuges

329. Der Instanzenzug der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist gemäß § 2 VwGO dreigliedrig ausgestaltet. Danach sind die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern die Verwaltungsgerichte und je ein Oberverwaltungsgericht, im Bund das Bundesverwaltungsgericht mit Sitz in Leipzig. Durch die in § 2 VwGO angelegte Dreistufigkeit sollen insbesondere die für den Rechtsschutz maßgeblichen Aspekte einer Tatsachenermittlung in zwei Instanzen und einer uneingeschränkten Kontrolle der erstinstanzlichen Entscheidungen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht garantiert werden (STELKENS und CLAUSING in: SCHOCH et al. 2006, § 2 Rn. 5). Allerdings sind von dem grundsätzlich dreigliedrigen Instanzenzug seit jeher Ausnahmen für bestimmte Sachmaterien vorgesehen, in denen das Oberverwaltungsgericht als Eingangsinstanz fungiert. Dazu gehören gemäß § 47 VwGO insbesondere Normenkontrollklagen. In den 1980er- und 1990er-Jahren erfolgten darüber hinaus weitere Zuweisungen der erstinstanzlichen Zuständigkeit an die Oberverwaltungsgerichte, deren maßgebliches Ziel die Beschleunigung bestimmter Zulassungsverfahren war. Durch den Wegfall der ersten gerichtlichen Rechtsschutzstufe bei den Verwaltungsgerichten sollte die Dauer der gerichtlichen Verfahren verkürzt werden. Diese Höherstufung der erstinstanzlichen Zuständigkeit weg von den Verwaltungsgerichten hin zu den Oberverwaltungsgerichten hat aber den Rechtsschutz gerade auch in für den Umweltschutz relevanten Materien verkürzt. Die Oberverwaltungsgerichte sind gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 VwGO als Eingangsinstanz inzwischen für folgende Streitigkeiten zuständig:

- die Errichtung und den Betrieb atomarer Anlagen,
- die Errichtung, den Betrieb oder die Änderung von Kraftwerken, die der 13. BImSchV (GroßfeuerungsanlagenVO) unterliegen,
- die Errichtung und Änderung der Linienführung von Freileitungen mit mehr als 100 000 V Nennspannung,
- die Errichtung, den Betrieb oder wesentliche Änderungen von Abfallverbrennungsanlagen mit einer jährlichen Durchsatzleistung von mehr als 100 000 t und von Anlagen zur Lagerung oder Ablagerung überwachungsbedürftiger Abfälle,
- das Anlegen, die Erweiterung oder Änderung sowie den Betrieb von Verkehrsflughäfen,
- Planfeststellungsverfahren über Strecken von Straßenbahnen, Magnetschwebebahnen und öffentlichen Eisenbahnen sowie
- Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen.

Durch diese Zuständigkeitszuordnung für Rechtsstreitigkeiten über die Genehmigung von Großvorhaben in den Bereichen Energieversorgung, Verkehr und Abfallbeseitigung sollen die Grundlagen für schnelle rechtskräftige Entscheidungen geschaffen werden. Eine Rechtsschutzverkürzung soll trotz des Wegfalls der unteren Tatsacheninstanz bei den Verwaltungsgerichten nicht vorliegen, da grundsätzlich bereits im erstinstanzlichen Verfahren „nahezu alle in Betracht kommenden namhaften Sachverständigen zur Begutachtung der anstehenden Sachfragen herangezogen werden, sodass in der Berufungsinstanz in der Regel keine wesentlich neuen Gesichtspunkte tatsächlicher Art in den Prozess eingeführt werden können" (Deutscher Bundestag 1983, S. 9 f.). Im Jahre 2004 hat der Bundesrat einen Gesetzentwurf über eine noch weiter reichende Ausdehnung der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte vorgelegt (Deutscher Bundestag 2004). Ziel dieses Novellierungsvorschlages war es wiederum, eine Straffung und Beschleunigung des Verfahrens zu erreichen, indem für bestimmte als ermittlungsintensiv und rechtlich komplex qualifizierte Mate-

rien das Oberverwaltungsgericht als Eingangsinstanz zuständig sein sollte. Nach dem Gesetzentwurf sollten die erstinstanzlichen Zuständigkeiten des Oberverwaltungsgerichts unter anderem um die folgenden Materien erweitert werden:

– Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die Änderung von Straßen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde,

– Genehmigungen von Flächennutzungsplänen und genehmigungspflichtigen Satzungen nach dem Baugesetzbuch sowie

– Planfeststellungsverfahren über den Ausbau von Gewässern nach § 31 WHG, soweit sie der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen.

Eine entsprechende Änderung der VwGO ist allerdings bis zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Gutachtens nicht erfolgt.

330. Eine weitere für den Umweltschutz relevante Hochstufung der erstinstanzlichen Zuständigkeit wurde für die ostdeutschen Bundesländer durch das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16. Dezember 1991 normiert, nach dessen § 5 Abs. 1 das Bundesverwaltungsgericht im ersten und letzten Rechtszug über sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren für die von dem Gesetz erfassten verkehrsinfrastrukturellen Vorhaben zu entscheiden hatte. Das Gesetz wurde mehrfach verlängert, zuletzt bis zum 31. Dezember 2006. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren und Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006 ist das Bundesverwaltungsgericht gemäß § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO darüber hinaus in erster Instanz für Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse für die in dem Gesetz ausdrücklich benannten Eisenbahnbetriebsanlagen, Bundesfern- und Bundeswasserstraßen sowie für Magnetschwebebahnen zuständig. Der Geltungsbereich dieses Gesetzes ist nicht mehr auf Planfeststellungsvorhaben in den ostdeutschen Bundesländern beschränkt, sondern bezieht sich auf die gesamte Bundesrepublik Deutschland (Bundesrat 2006b).

331. Im Hinblick auf einen wirksamen Rechtsschutz der von den entsprechenden Verfahren Betroffenen erweisen sich diese Regelungen als problematisch. Den erfassten Rechtsstreitigkeiten liegen regelmäßig Sachverhalte zugrunde, die durch eine große naturwissenschaftliche, technische, wirtschaftliche, ökologische, politische und häufig auch rechtliche Komplexität gekennzeichnet sind. Bei derartigen Sachverhalten wird den Beteiligten oftmals erst aus dem Urteil in der ersten Tatsacheninstanz klar, worauf es in der Sache ankommt. Für eine rechtliche Vertiefung und mögliche Nachholung versäumter Verfahrenshandlungen ist daher eine zweite Tatsacheninstanz unabdingbar (KOPP 1991, S. 523). Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts als erste und letzte Instanz bewirkt einen vollständigen Ausschluss jeglicher Rechtsmittel. Diese gravierende Rechtsschutzverkürzung konnte allenfalls im Hinblick auf die besondere Situation in den neuen Bundesländern gerechtfertigt sein. Sie darf aber keinesfalls als Modell für künftige Novellierungs- und Beschleunigungsinitiativen herangezogen werden (so bereits CLAUSING 1992, S. 718). Diese dem Bundesverwaltungsgericht aufgebürdete Erweiterung der Eingangszuständigkeiten stieß bei dem Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts und den Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe der Bundesländer auf deutliche Kritik. Diese wandten ein, dass die Zuständigkeitserweiterung der grundgesetzlich festgelegten Funktion des Bundesverwaltungsgerichts als letzter Instanz für die Klärung bundesrechtlicher Fragen widerspreche, da in den von dem Gesetz erfassten Planungsverfahren insbesondere landesrechtliche Vorschriften entscheidungserheblich seien. Zudem lehnten sie die Neuregelung aus Gründen der Praktikabilität ab. Die Sondersituation, die die Eingangszuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts in Bezug auf die Verkehrsinfrastrukturprojekte der neuen Bundesländer gerechtfertigt habe, bestehe nicht mehr. Darüber hinaus komme dem Bundesverwaltungsgericht durch die Zuständigkeitserweiterung die Funktion als Tatsachengericht zu, was wiederum die Verpflichtung des Gerichts zur Durchführung aufwändiger Ortstermine und Tatsachenermittlungen in der ganzen Bundesrepublik zur Folge hätte. Da allerdings die Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe in den Bundesländern über die notwendigen Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse und Interessen verfügten, wäre es kontraproduktiv, bei den von der Neuregelung erfassten standortbedeutsamen Verfahren auf den örtlichen Sachverstand zu verzichten (HIEN 2006; Bundesverwaltungsgericht 2005). Insgesamt ist aus Gründen eines effektiven Rechtsschutzes eine deutliche Zurückhaltung bei der Verlagerung der Eingangszuständigkeit auf höhere Instanzen erforderlich (STELKENS und CLAUSING in: SCHOCH et al. 2006, § 2 Rn. 17).

332. Es ist überdies zweifelhaft, ob die Straffung des Instanzenzuges tatsächlich zu den erwünschten Beschleunigungseffekten führt (dafür wohl: MEYER-LADEWIG 1985, S. 1986). Aufgrund der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte obliegt es nunmehr diesen, die komplexen Ermittlungen der Tatsachengrundlage durchzuführen. Bereits vor diesem Hintergrund verlängern sich die Verfahren vor den Oberverwaltungsgerichten. Können die Oberverwaltungsgerichte dagegen zum großen Teil auf der Tatsachenfindung der Verwaltungsgerichte aufbauen, bedeutet dies eine Entlastung der Berufungsinstanz (KOPP 1991, S. 523). Im Hinblick auf die Verlagerung der erstinstanzlichen Zuständigkeit auf das Bundesverwaltungsgericht wird ein potenzieller Beschleunigungseffekt mit dem Argument angezweifelt, dass die Arbeitskraft des zuständigen Senats bereits durch ein einziges der von dem Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben erfassten Gerichtsverfahren weit gehend gebunden sei. Gingen mehrere Klagen gegen die von der Zuständigkeitserweiterung erfassten Planungsverfahren etwa zeitgleich beim Bundesverwaltungsgericht ein, sei eine zügige Bearbeitung daher nicht gewährleistet. Dagegen sei bei den 15 Oberverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen eine zeitgleiche Bearbeitung möglich (HIEN 2006). Die rechtspolitische Zweckmäßigkeit der Instanzenver-

kürzung erscheint damit zumindest als fragwürdig (KOPP und SCHENKE 2005, § 46 Rn. 2).

2.7.9 Rechtsmittelverkürzung durch Zulassungsberufung

333. Mit der Berufung gegen erstinstanzliche Urteile können Kläger diese Entscheidungen in einer höheren Instanz nochmals in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht überprüfen lassen. Durch das Inkrafttreten des 6. Gesetzes zur Änderung der VwGO Anfang des Jahres 1997 wurde dieses Rechtsmittel durch die Einführung der generellen sogenannten Zulassungsberufung jedoch deutlich eingeschränkt. Eine Berufung ist seitdem nach § 124 Abs. 1 VwGO nur noch zulässig, wenn diese entweder vom Verwaltungsgericht selbst oder – auf einen entsprechenden Antrag nebst Begründung hin – vom Oberverwaltungsgericht ausdrücklich zugelassen wird.

Der Rechtsschutz wird dadurch erschwert und verkürzt, dass die Möglichkeit der Überprüfung eines erstinstanzlichen verwaltungsgerichtlichen Urteils durch das Oberverwaltungsgericht von einer Zulassung abhängig ist (MEYER-LADEWIG und RUDISILE in: SCHOCH et al. 2006, § 124 Rn. 66). Über die in § 2 VwGO angelegte Konzeption eines dreistufigen gerichtlichen Rechtsschutzsystems aus Eingangs-, Berufungs- und Revisionsinstanz hinaus wird mit der Zulässigkeitsprüfung eine zusätzliche Entscheidungsinstanz eingeführt. Für diese Entscheidung ist der in § 124 Abs. 2 VwGO statuierte abschließende Katalog von fünf Tatbeständen maßgebend, nach denen die Berufung überhaupt nur zulässig ist. Das ist nach § 124 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 VwGO der Fall, wenn berechtigte Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils bestehen, wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist oder wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Nach den Nummern 4 und 5 ist die Berufung zuzulassen, wenn in dem Urteil des Verwaltungsgerichts von einem obergerichtlichen Urteil abgewichen wurde oder wenn das erstinstanzliche Urteil auf einem Verfahrensmangel beruhen kann, der der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegt.

334. Soll ein effektiver Rechtsschutz ermöglicht werden, so hat dies bereits für das erstinstanzliche Verfahren vor dem Verwaltungsgericht erhebliche Konsequenzen, da die Richter im Hinblick auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG den Sachverhalt bereits in der Eingangsinstanz besonders tief greifend und umfassend überprüfen müssen (EWER 1998, S. 49).

Wird die Berufung nicht durch das Verwaltungsgericht bereits im erstinstanzlichen Urteil selbst zugelassen, so setzt eine Zulassung gemäß § 124 a Abs. 4 VwGO voraus, dass innerhalb eines Monats ab Zustellung des erstinstanzlichen Urteils ein entsprechender Antrag beim Verwaltungsgericht gestellt und innerhalb von zwei Monaten nach Urteilszustellung beim Oberverwaltungsgericht begründet wird. In der Begründung hat im Hinblick auf die abschließenden Zulassungsgründe eine umfassende Auseinandersetzung mit der Sach- bzw. der Rechtslage zu erfolgen. Diese hat das Oberverwaltungsgericht zu überprüfen. Obwohl dabei eine kursorische Prüfung vorzunehmen ist (MEYER-LADEWIG und RUDISILE in: SCHOCH et al. 2006, § 124 a Rn. 131), wird in der Regel ein Überprüfungsaufwand erforderlich, der dem des Hauptsacheverfahrens entspricht. Ob die erstrebten Entlastungseffekte durch die Einführung der Zulassungsberufung erreicht werden können, ist damit mehr als fraglich (EWER 1998, S. 50 f.).

335. Mit der Neuregelung des § 124 VwGO wurde der Rechtsschutz nach alledem deutlich erschwert. Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts, eine Berufung nicht zuzulassen, ist unanfechtbar und schließt das Verfahren daher endgültig ab (KNOPP 1997, S. 1001 f.; SEIBERT in: SODAN und ZIEKOW 2006, § 124 Rn. 21). Allerdings sind gerade umweltrechtliche Entscheidungen oftmals mit weit reichenden wirtschaftlichen oder auch persönlichen Folgen für die Antragsteller verbunden, sodass die Möglichkeit, Entscheidungen bei Fehlerhaftigkeit in zweiter Instanz zugangsfrei und vollumfänglich zu korrigieren, für einen effektiven Rechtsschutz unumgänglich ist.

2.7.10 Verfahrensfehlerheilung und Irrelevanzregelungen

336. Für einen wirksamen Rechtsschutz, insbesondere auch für einen effektiven Grundrechtsschutz ist die Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren von großer Bedeutung. So ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Grundrechtsschutz weit gehend auch durch die Gestaltung von Verfahren zu bewirken, sodass die Grundrechte nicht nur das gesamte materielle, sondern auch das Verfahrensrecht beeinflussen, soweit dieses für einen effektiven Grundrechtsschutz von Bedeutung ist (BVerfG, Beschluss v. 20.12.1979, BVerfGE, Bd. 53, S. 30 (65)). Besonders wichtig sind in diesem Zusammenhang die in den Verwaltungsverfahrensgesetzen, aber auch in zahlreichen Spezialgesetzen normierten Vorschriften über die Anhörung und die Beteiligung Betroffener am Verwaltungsverfahren, aber auch die Anforderungen an die Begründung von Verwaltungsakten. Durch mehrere Novellen zum VwVfG wurden allerdings die Möglichkeiten der Heilung und der Irrelevanz von Fehlern in Bezug auf diese Verfahrensanforderungen erweitert und somit eine Abwertung der Verfahrensrechte erreicht.

337. Seit der Novellierung des VwVfG im Jahre 1996 können bestimmte Verfahrensfehler korrigiert werden, indem zum Beispiel erforderliche Begründungen, Beteiligtenanhörungen, Ausschussbeschlüsse oder Mitwirkungen anderer Behörden bis zum Abschluss des gerichtlichen Verfahrens nachgeholt bzw. nachträglich herbeigeführt werden (§ 45 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 VwVfG). Zwar war eine Heilung von Verfahrensfehlern auch schon vor der Novellierung grundsätzlich möglich, allerdings mussten die in Rede stehenden Verfahrenshandlungen bis zum Abschluss des behördlichen Widerspruchsverfahrens nachgeholt worden sein. Diese auf das behördliche Verfahren beschränkte Befristung der Nachholung versäumter Verfahrenshandlungen ermöglichte eine relativ strikte Beachtung des geltenden Verfahrensrechts (BONK 1997, S. 324). Nach dem neu gefassten

§ 114 Satz 2 VwGO ist es auch zulässig, einer behördlichen Entscheidung zugrunde liegende Ermessenserwägungen noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu ergänzen.

Diese Regelungen begründen die Gefahr, dass die Anhörung der von einem Verwaltungsakt Betroffenen und die Begründung des Verwaltungsaktes von der zuständigen Behörde generell mit einer gewissen Großzügigkeit behandelt und bis in das Gerichtsverfahren verschoben werden. Gerade die Anhörung und die Begründung stellen jedoch für die Betroffenen wesentliche Voraussetzungen für die Wahrnehmung ihrer Rechte dar; die Zeitpunkte, zu denen Anhörung und Begründung erfolgen, sind dabei ganz entscheidend. Sinn der Anhörung ist es, die behördliche Entscheidung anhand der Stellungnahme der Beteiligten zu überprüfen. Dieses Ziel ist jedoch durch eine Anhörung erst im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens stark gefährdet, da die Behörde dann bemüht sein wird, ihre Auffassung im Prozess durchzusetzen. Eine unbefangene Beurteilung der Sachlage durch die Behörde ist in diesem Stadium höchst fraglich und erfordert von der Behörde ein großes Maß an Abstand von ihrer zuvor getroffenen und nunmehr im Gerichtsverfahren streitgegenständlichen Entscheidung. Eine Anhörung erst im Gerichtsverfahren kann sich damit schnell als nutzlos erweisen (REDEKER 1996, S. 131). Sinn und Zweck der Begründung eines Verwaltungsaktes ist es auch, den Betroffenen eine Orientierung über Erfolgsaussichten möglicher Rechtsbehelfe zu ermöglichen. Dies setzt aber gerade voraus, dass die Betroffenen vor Klageerhebung Kenntnis über die Begründung erlangen. Durch die Ermöglichung eines Nachschiebens der Begründung erst im Gerichtsverfahren wird die Wahrnehmung des prozessualen Grundrechts aus Artikel 19 Abs. 4 GG damit massiv gefährdet (SACHS in: STELKENS et al. 2001, § 45 Rn. 25 ff., 40, 73; KOCH et al. 2003, § 4 Rn. 47). Auch die rechtsstaatlich gebotene strikteTrennung zwischen dem behördlichen und dem gerichtlichen Verfahren erscheint durch eine Fehlerheilung behördlicher Versäumnisse im Gerichtsverfahren nicht mehr möglich (KOPP und RAMSAUER 2006, § 45 Rn. 5). Insgesamt begründet die Möglichkeit der Fehlerkorrektur bis zum Abschluss des Gerichtsverfahrens die erhebliche Gefahr, dass Verfahrensvorschriften nicht mehr ernst genommen werden (SCHENKE 1997, S. 87; KNOPP 1997, S. 1003).

338. Eine weitere Relativierung des Verfahrensrechts wird durch § 46 VwVfG bewirkt (KOPP und RAMSAUER 2005, § 46 Rn. 5 m.w.N.). Danach kann die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, der nicht nichtig ist, nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass der Verfahrensverstoß die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Von der Irrelevanzregelung sind formelle Fehler der Behörde erfasst, die nicht von dieser korrigiert oder nach § 45 VwVfG geheilt wurden. So können etwa Verletzungen der Hinweispflicht auf unterlassene Anträge oder Erklärungen nach § 25 VwVfG, unterbliebene Anhörungen der Beteiligten oder Defizite bei der Ermittlung eines Sachverhaltes durch die Behörde gemäß §§ 24, 25 VwVfG unbeachtlich sein. Eine Beschränkung auf Vorschriften des VwVfG erfolgt jedoch nicht, vielmehr können auch verfahrensrechtliche Vorschriften der Fachgesetze unbeachtlich sein. Zwar sind an die Offensichtlichkeit der mangelnden Relevanz des Verfahrensfehlers für die behördliche Entscheidung strenge Anforderungen zu stellen. Danach fehlt es an der erforderlichen Offensichtlichkeit, wenn auch nur „leise Zweifel“ daran verbleiben, dass es ohne den Fehler zu derselben Entscheidung gekommen wäre (KOPP und RAMSAUER 2005, § 46 Rn. 37). Trotz dieser im Hinblick auf den Grundsatz des Grundrechtsschutzes durch Verwaltungsverfahren erforderlichen restriktiven Handhabung der Irrelevanzklausel begründet § 46 VwVfG eine weitere Gefahr der Außerachtlassung verfahrensrechtlicher Vorgaben durch die Behörden. Da § 46 VwVfG neben § 45 VwVfG anwendbar ist, besteht die Möglichkeit, Verfahrensfehler, die trotz der großzügigen Heilungsmöglichkeiten des § 45 VwVfG nicht geheilt werden können, gemäß § 46 VwVfG als irrelevant anzusehen. Für die Betroffenen bedeutet dies eine weitere Verkürzung des Rechtsschutzes.

Eine gewisse Stärkung des Rechtsschutzes gegen Verfahrensfehler konnte allerdings gegen den Widerstand des Bundesrates durch § 4 Abs. 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz erreicht werden. Danach kann nunmehr die Aufhebung einer Entscheidung über ein Vorhaben, das der UVP-Pflicht unterliegt, verlangt werden, wenn eine erforderliche UVP-Prüfung oder eine erforderliche Vorprüfung des Einzelfalles über die UVP-Pflichtigkeit nicht durchgeführt oder nicht nachgeholt worden sind.

2.7.11 Zusammenfassende Bewertung

339. Jede der vorangehend erörterten Reformmaßnahmen begründet bereits für sich genommen erhebliche Einschnitte in die Rechtsschutzmöglichkeiten und führt damit zu einer Schwächung des Umweltrechtsvollzuges. Betrachtet man allerdings die kumulierten Wirkungen der Beschleunigungs- und Vereinfachungsmaßnahmen, so wird schnell deutlich, dass der Rechtsschutz durch die Reformgesetze der zurückliegenden Jahre seine wesentliche Funktion als „eingriffsbereinigende Kraft“ erheblich eingebüßt hat (ERBGUTH 2002, S. 235 f.).

Die von Verwaltungsentscheidungen insbesondere auch im Umweltschutzbereich Betroffenen können ihre Rechte häufig nur noch unter erheblich erschwerten Bedingungen geltend machen, vielfach wurden vormals bestehende Rechtsschutzmöglichkeiten sogar gänzlich abgeschnitten. Diese tief greifenden Eingriffe in die Substanz der verfahrens- und prozessrechtlichen Regelwerke sind insbesondere in ihren kumulierten Wirkungen unter rechtsstaatlichen und rechtspolitischen Aspekten bedenklich. Der hergebrachte Grundsatz des Rechts auf ein faires Verwaltungs- und Gerichtsverfahren und die den verfahrens- und prozessrechtlichen Bestimmungen zugrunde liegende Zielsetzung der objektiven Kontrolle behördlicher Entscheidungen sind nur noch in problematisch eingeschränkter Form erkennbar. Auch dies ist für eine Schwächung des Vollzuges des Umweltrechts und damit auch des Umweltschutzes mit verantwortlich.

3 Grundsätze und Empfehlungen für eine leistungsfähige Umweltverwaltung

3.1 Zur Notwendigkeit staatlicher Umweltverwaltung

340. Die aktuellen Reformen der Umweltverwaltung werden in einem politischen Klima entwickelt, das nicht nur von gravierenden Haushaltsproblemen, sondern insbesondere auch von antibürokratischen Affekten geprägt wird. Seit nunmehr bald zwei Jahrzehnten werden die beachtlichen Leistungen und Erfolge staatlicher Umweltpolitik und -verwaltungen mit einer breiten Fülle verwaltungskritischer Forderungen konfrontiert, deren Rechtfertigung kaum empirisch belegt und deren möglicher Nutzen selten konkret dargetan ist. Es geht um Schlagworte wie Beschleunigung, Deregulierung, Privatisierung, Kooperationsstaat, Selbstverantwortung der Wirtschaft einschließlich Eigenüberwachung, Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft und – immer wieder – Bürokratieabbau, auch auf der Grundlage einer „Entrümpelung“ und Vereinfachung des Umweltrechts. Die Wirkkraft dieser Schlagworte in der politischen Debatte beruht weniger auf dem Sachgehalt der Forderungen als auf ihrem „emotionalen“ Gehalt. Wer wollte schon einer „Entrümpelung“ widersprechen und sich damit für die Beibehaltung von „Gerümpel“ im Recht aussprechen. Die sachliche Reichweite der zahlreichen Konzepte zum Abbau der Staatsaufgabe Umweltschutz ist jedoch recht begrenzt, was der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) vielfach detailliert dargelegt hat (SRU 2004, Kap. 13; 2002, Kap. 2.4). Gleichwohl sind natürlich alle sachgerechten Möglichkeiten einer Staatsentlastung zu prüfen.

Die Einsicht in die Notwendigkeit der Staatsaufgabe Umweltschutz darf auch nicht in einer Krise der Staatsfinanzen verloren gehen. Unter dem seinerzeitigen Eindruck außerordentlicher Bedrohungen der natürlichen Lebensgrundlagen haben die Nationalstaaten, die Europäische Union (EU), aber auch die Völkergemeinschaft vor rund 35 Jahren eine aktive Umweltpolitik als neue Staatsaufgabe erkannt, die auch notwendig von der Staatengemeinschaft zur Bewältigung der globalen Umweltprobleme wahrgenommen werden muss.

341. Die Entwicklung und Legitimierung der neuen Staatsaufgabe Umweltschutz ist von vielen wissenschaftlichen Disziplinen konkret begleitet worden. Die Staatsrechtslehre hat die tradierte Staatsaufgabenlehre kritisch überprüft und den Umweltschutz als zeitgemäße Erweiterung der Staatsaufgaben erkannt (RAUSCHNING und HOPPE 1980; HOFMANN 1989; KLOEPFER 1989). Die Wirtschaftswissenschaft hat mit der Theorie der externen Kosten und der Theorie der öffentlichen Güter das Marktversagen im Bereich des Umweltschutzes erklärt und damit eine aktive staatliche Umweltpolitik zur Kompensation des Marktversagens als notwendig nachgewiesen (SRU 2002, Kap. 2.4; PIGOU 1920). Die ökologische Ethik hat den Umweltschutz als Aufgabe von Staat und Recht vielfältig begründet (CZYBULKA 2001; NIDA-RÜMELIN und PFORDTEN 2002; LÜBBE-WOLFF 1999; CZYBULKA 1999; GEDDERT-STEINACHER 1995). Die Politikwissenschaft hat die Institutionalisierung der Staatsaufgabe Umweltschutz im politischen Mehrebenensystem von Nationalstaat, EU und völkerrechtlichen Konventionen konstruktiv begleitet.

Angesichts des hohen Konsenses über den Umweltschutz als Staatsaufgabe überrascht es nicht, dass die neue Aufgabe trotz anfänglicher Skepsis schließlich doch Verfassungsrang erhielt. 1994 wurde der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für künftige Generationen in Artikel 20a Grundgesetz (GG) zur Staatsaufgabe bestimmt. Auch die EU hat eine entsprechend aktive Umweltpolitik entwickelt und ein „hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltschutzqualität“ zur Aufgabe der Gemeinschaft erklärt (Artikel 2 EG), die obendrein als Querschnittaufgabe im Rahmen aller Politiken der Gemeinschaft einbezogen werden muss (Artikel 6 EG). Schließlich hat die Völkergemeinschaft eine Fülle völkerrechtlicher Verträge zum Umweltschutz geschaffen, deren Verpflichtungen durchweg auch Deutschland und die EU als Vertragsparteien unterliegen. Insgesamt ist die Bundesrepublik Deutschland mithin nach der eigenen Verfassung aus primärem und umfänglichem sekundärem Gemeinschaftsrecht und aus Völkervertragsrecht zur Bewältigung der komplexen Staatsaufgabe Umweltschutz verpflichtet.

342. Wenn auch der Umweltschutz Staatsaufgabe ist, so ist damit noch nicht entschieden, in welcher Weise der Staat die Aufgaben wahrzunehmen hat. Hier wird mit Recht nach staatsentlastenden, kapazitätsschonenden Handlungskonzepten gesucht. Ein aktuell favorisiertes Leitbild ist dasjenige des Kooperationsstaates, das sich die Verantwortung auch für die Staatsaufgabe Umweltschutz mit der Wirtschaft und den Bürgern teilt (SCHUPPERT 1998; 1999; TRUTE 1999; HOFFMANN-RIEM 2001). Die Schlagworte von der „gemeinsamen Verantwortung“ und der kooperativen „Verantwortungsteilung“ verwischen allerdings in problematischer Weise die gänzlich unterschiedlichen Pflichten des Staates einerseits und der Privaten andererseits: Der Staat hat die Aufgabe die natürlichen Lebensgrundlagen zu bewahren (Artikel 20a GG) und darüber hinaus nach Maßgabe grundrechtlicher Schutzpflichten, insbesondere aus Artikel 2 Abs. 2 GG und Artikel 14 Abs. 1 GG sogar die Pflicht, entsprechende Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und des Eigentums auch vor Umweltbelastungen zu treffen. Diese Verantwortung kann der Staat nicht mit Privaten teilen, er kann die Privaten je-

doch auf unterschiedliche Weise zur Erfüllung der staatlichen Zielsetzungen „aktivieren". Dabei darf der Staat jedoch nicht zugunsten privater Eigenverantwortung seine Letztverantwortung für die Erfüllung der Staatsaufgabe Umweltschutz aufgeben (LÜBBE-WOLFF 1999). Vielmehr muss er in seinen Regelungssystemen sicherstellen, dass letztlich die staatlichen Aufgaben auch bei partieller Wahrnehmung durch Private neutral, effektiv und effizient erfüllt werden. Dem Staat kommt insofern eine „Gewährleistungsverantwortung" für die Erfüllung der Staatsaufgaben zu. Insofern wird auch vom neuen Leitbild des Gewährleistungsstaates gesprochen (SCHUPPERT 2005; HOFFMANN-RIEM 2005; PROELLER und SCHEDLER 2005). Dieses Leitbild verbindet vielfältige Möglichkeiten einer staatsentlastenden Erfüllung von Staatsaufgaben durch Private mit einer staatlichen Garantenstellung bzw. Gewährleistungsverantwortung für die Aufgabenerfüllung. Das Maß der möglichen Staatsentlastung sollte dabei allerdings nicht überschätzt werden, da sowohl die Beteiligung Privater an der staatlichen Aufgabenerfüllung wie auch die Sicherstellung der staatlichen Gewährleistungsverantwortung sorgfältiger Regulierung und auch der adäquaten Überwachung bedürfen.

Nachfolgend werden Grundsätze und Empfehlungen zu den verschiedenen Modernisierungsstrategien mit Blick auf die Sicherung der erforderlichen Leistungsfähigkeit der staatlichen Umweltverwaltung entwickelt. Als zentraler, wenngleich nicht alleiniger Maßstab, fungiert dabei das Anforderungsprofil an die zeitgemäße Umweltverwaltung, das in Kapitel 1.3 entwickelt worden ist. Die tatsächlichen und rechtlichen Herausforderungen der Aufgaben des Umweltschutzes werden damit zum entscheidenden Maßstab für die Sachgerechtigkeit von Reformbestrebungen.

3.2 Zur Organisation der Umweltverwaltung

343. Grundsätzlich lässt sich die Umweltverwaltung in den Bundesländern nach zwei grundlegenden Organisationsprinzipien der Verwaltungsorganisation strukturieren, nämlich nach

– einem Gebietsorganisationsmodell, bei dem alle Verwaltungsaufgaben in einem räumlich abgegrenzten Gebiet von einer Verwaltungseinheit wahrgenommen werden (z. B. Landkreis, Bezirksregierung) und nach

– einem Aufgabenorganisationsmodell, das die Fachaufgaben vertikal von den oberen bis zu den unteren staatlichen Verwaltungsebenen (umwelt-)fachlich vernetzt (BAUER et al. 2006).

Während im Gebietsorganisationsmodell die regionale Betrachtungsweise vorherrscht und unterschiedliche Verwaltungsaufgaben räumlich gebündelt werden, steht beim Aufgabenorganisationsmodell die sektorale, fachliche Spezialisierung der Aufgabenerfüllung und die Fachzusammenarbeit der verschiedenen Verwaltungsebenen im Vordergrund. Zwischen diesen beiden Modellen besteht ein Spannungsverhältnis. Ein reines Aufgabenorganisationsmodell gefährdet die fachübergreifende Koordination und Kohärenz – ein reines Gebietsorganisationsmodell riskiert die Vernachlässigung fachlicher Aspekte. Aus diesem Grunde haben sich in den meisten Bundesländern Mischmodelle dieser grundlegenden Organisationsprinzipien herauskristallisiert.

344. Die Verwaltungspolitik vieler Bundesländer zielt zurzeit auf eine Stärkung des Gebietsorganisationsmodells: Fachbehörden mit Umweltaufgaben werden in die allgemeine Verwaltung integriert und gleichzeitig werden viele Aufgaben in unterschiedlichen Formen kommunalisiert. Niedersachsen bildet hierbei eine Ausnahme, weil umgekehrt Aufgaben aus der allgemeinen Verwaltung in Sonderbehörden verlagert, gleichzeitig aber die fachliche Verzahnung zwischen Landes- und kommunaler Ebene reduziert wurden. Damit wurde sowohl die horizontale Koordination zwischen den Politikfeldern als auch die vertikale Integration zwischen den Ebenen der Umweltverwaltung beeinträchtigt.

In beiden Reformmodellen besteht die Gefahr, dass die Funktion der staatlichen Aufsicht als Fachberatung und Hilfestellung für die unteren Verwaltungsebenen beeinträchtigt wird. Besonders deutlich wird dies, wenn die Mittelinstanzen abgeschafft werden. Aber auch im Falle einer zu starken Verschlankung der Mittelinstanzen zusammen mit einer überambitionierten Kommunalisierung kann eine effektive fachliche Mehrebenenkoordination leiden. Damit kann sich die Qualität des Vollzugs verschlechtern. Im schlimmsten Falle werden Aufgaben vernachlässigt (s. Abschn. 2.5.6).

345. Der Vollzug von Umweltrecht ist wissensintensiv und erfordert zum einen einen hohen Grad an wirtschaftlich nur zentral vorhaltbarer, naturwissenschaftlich-technischer Expertise und lokal bezogener Sachkenntnis. Zum anderen bedarf er eher auch Artikulations- und Verhandlungskapazitäten bei der Lösung von Zielkonflikten insbesondere zu standort- und wirtschaftspolitischen Anliegen. All dies spricht dafür, dass die fachliche Vernetzung zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene eine zentrale Erfolgsbedingung der Umweltverwaltung ist. Bei einer Schwächung dieser fachlichen Mehrebenenkoordination besteht zudem die Gefahr, dass „umweltpolitische Belange zugunsten anderer Erwägungen an Bedeutung verlieren" (BAUER et al. 2006, S. 242). Unerlässlich sind in diesem Zusammenhang leistungsfähige Landesumweltämter im Bereich des Wissensmanagements und der Konzeptentwicklung und insbesondere für die komplexen Bündelungs- und Vermittlungsaufgaben funktionsfähige mittlere Landesbehörden.

346. Das nach wie vor dominante und bewährte Verwaltungsmodell in den Flächenländern ist die Dreistufigkeit mit Mittelinstanzen. Mittelinstanzen bieten die Möglichkeit der Verknüpfung von Gebietsorganisations- und Aufgabenmodell. Sie haben eine schwerlich ersetzbare Bündelungsfunktion zwischen den verschiedenen Ressorts. Gleichzeitig können sie als fachliche Vermittler zwischen den oberen und unteren Verwaltungsebenen fungieren

(vgl. Abschn. 3.2.1). Es bedarf aber binnenorganisatorischer Vorkehrungen, um diese Doppelfunktion erfüllen zu können. Denkbar sind aber auch funktional äquivalente andere Lösungen als die Mittelinstanzen.

347. Die umweltfachliche Vernetzung ist auch im Hinblick auf die Bund-Länder-Koordination unabdingbar, zumindest um ein Mindestmaß an Vollzugsvereinheitlichung zu erreichen und Doppelarbeit bei der Entwicklung rechtsnormkonkretisierender Maßstäbe zu vermeiden. Insofern sollten die fachlichen Artikulationsmöglichkeiten in der Bund-Länder-Koordination gestärkt und nicht geschwächt werden. Dies gilt auch für die Beteiligung an den fachlichen Gremien, die sich im Zuge der Europäisierung der Umweltpolitik entwickelt haben.

348. Insgesamt scheint die Funktionsfähigkeit der Umweltverwaltung dort, wo auf inkrementelle Veränderungen und eine Binnenmodernisierung gesetzt wird, weniger gefährdet zu sein, als bei großen Reformen mit weit reichenden Strukturbrüchen, die mit Kompetenzverlusten und Brüchen funktionsfähiger Arbeitszusammenhänge einhergehen können. Die Potenziale der Binnenmodernisierung sollten entsprechend vorrangig genutzt werden.

Im Einzelnen hat der SRU folgende Empfehlungen zur Organisation der Umweltverwaltungen:

3.2.1 Mittelinstanzen: Fundament einer integrierten und planenden Umweltpolitik

349. Vor dem Hintergrund einer sich immer mehr von der tatsächlichen Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung loslösenden und an Eigendynamik gewinnenden Verwaltungsreformdebatte (vgl. Kap. 2.2) haben mindestens drei Faktoren dazu geführt, dass inzwischen mehrere Bundesländer ihre Bezirksregierungen durch die Kommunalisierung von Aufgaben geschwächt oder sogar ganz abgeschafft haben bzw. solche Schritte für die nahe Zukunft planen. Diese Faktoren sind erstens ein sehr komplexes und schwer durchschaubares Geflecht von Behörden und Zuständigkeiten auf der mittleren Verwaltungsebene, zweitens das Fehlen einer „Lobby“ auf Seiten der Bezirksregierungen und drittens die starke Präferenz von Kreisen und Städten für eine Substitution der staatlichen Bezirksregierungen durch kommunal verfasste Bündelungsbehörden in Form von Regionalverbänden (zu letzterem s. HESSE 2004).

Eine Verwaltungsreform, die das Ziel verfolgt, die Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns in den Bundesländern zu verbessern, darf sich jedoch nicht alleine an macht- und interessenpolitischen Positionen der Akteure orientieren, sondern muss auf einem objektiven und sachbezogenen Leistungsvergleich der bestehenden Verwaltungsstrukturen mit den Alternativvorschlägen beruhen. Im Zuge der bislang weitestreichenden Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen wurde dies versäumt. Dies wirkt sich schon heute negativ auf die umweltpolitische Handlungsfähigkeit der Verwaltung aus.

350. Demgegenüber warnt der SRU vor der Abschaffung dieser Verwaltungsebene und empfiehlt stattdessen eine Binnenmodernisierung der Bezirksregierungen, die die Vorteile dieser Organisationsform noch deutlicher als bisher zur Geltung bringt.

351. Anstelle einer Abschaffung der Mittelinstanzen sollte vielmehr die institutionelle Stärkung ihrer Bündelungsfunktion treten. Hilfreich kann dabei auch eine maßvolle Entlastung der Bezirksregierungen von Aufgaben sein (vgl. Abschn. 3.2.2), die ebenso wirksam von den Gemeinden oder Kreisen wahrgenommen werden können. Entscheidend für letzteres ist, dass die Aufgabenverlagerung auf einer gründlichen und sachbezogenen Aufgabenkritik basiert. Die wichtigste Funktion der staatlichen Mittelinstanz ist ihre sogenannte *Bündelungsfunktion*. Sie ist eine entscheidende Grundlage für einen medien- und politikfeldübergreifenden Umweltpolitikvollzug (interne und externe Umweltpolitikintegration). Während auf der Ebene der Landesregierung das Ressortprinzip vorherrscht, die unterschiedlichen Staatsaufgaben also von den jeweils zuständigen Fachministerien relativ isoliert wahrgenommen werden, laufen bei der Bezirksregierung alle staatlichen Aufgaben in einer Behörde zusammen. Dadurch ist die Bezirksregierung grundsätzlich in der Lage, zwischen gegenläufigen Ressortzielen und -interessen zu vermitteln und unter Berücksichtigung der konkreten regionalen Gegebenheiten zwischen diesen abzuwägen. Die Verwaltungswissenschaft geht generell davon aus, dass vor allem diese koordinierende Funktion der Bezirksregierungen schwer zu ersetzen ist (BOGUMIL et al. 2004, S. 57; REFFKEN 2006). Mehr als andere Teile der Landesverwaltung kann die Bezirksregierung damit Umweltschutzaspekte in anderen Handlungsfeldern der öffentlichen Verwaltung – zum Beispiel der Wirtschaftsförderung, der Planfeststellung für Landes- und Kreisstraßen, der Verkehrslenkung oder der Städtebauförderung – berücksichtigen. Die Bezirksregierungen sind somit ein entscheidender Träger der politikfeldübergreifenden Umweltpolitikintegration (Abschn. 1.2.1).

Bezirksregierungen können auch einen wichtigen Beitrag zum medienübergreifenden integrativen Umweltschutz (s. Abschn. 1.2.5) leisten. Vor allem bei komplexen Genehmigungsverfahren sind sie in weitaus größerem Maße als kommunale Umweltämter in der Lage, die Umweltauswirkungen von Anlagen medienübergreifend zu erfassen und damit dem Leitbild des integrativen Umweltschutzes gerecht zu werden.

Auch im Bereich der Planung erbringt die staatliche Mittelinstanz in größeren Flächenländern Leistungen, die nicht ohne weiteres von den Landesministerien oder den Kommunen übernommen werden können. Insbesondere in der Raumordnung erfüllen sie eine zentrale Planungsfunktionen durch die Konkretisierung von Landesvorgaben und die Koordinierung örtlicher Planungen (BOGUMIL et al. 2004, S. 70). Der besondere Vorteil der Bezirksregierungen liegt dabei in der „staatlichen Repräsentanz in der Fläche“ (BOGUMIL et al. 2004, S. 41), das heißt ihrer größeren Nähe zu den jeweiligen örtlichen

Gegebenheiten im Vergleich zur Ministerialebene. Zumindest in den großen Flächenstaaten haben die Bezirksregierungen hier einen deutlichen Vorteil gegenüber der Ministerialebene. Gleichzeitig liegt es auf der Hand, dass die Koordinierung überörtlicher Planungen oft nicht zufrieden stellend von den Gemeinden und Kreisen selbst vorgenommen werden kann, da wichtige überörtliche Planungsaspekte gegenüber lokalen Interessen in den Hintergrund gedrängt würden. Grundsätzlich stellt also die staatliche Mittelinstanz ein zentrales Fundament einer planenden Umweltpolitik dar.

Ein zentrales Merkmal der Bezirksregierungen ist auch das große Maß an Fachkompetenz und Sachverstand, die aus wirtschaftlichen Gründen nur auf einer höheren Ebene in der erforderlichen Spezialisierung vorgehalten werden können (vgl. Abschn. 3.2.2). Gerade bei wissensintensiven Vollzugstätigkeiten wie beispielsweise komplexen Genehmigungsverfahren ist es nicht möglich, das für eine effektive Bearbeitung nötige Expertenwissen in jeder Gemeinde oder in jedem Kreis vorzuhalten. Umgekehrt stellen die Bezirksregierungen durch ihren hohen Sachverstand auch eine wichtige Entlastung für die jeweiligen Landesministerien dar, die sonst deutlich mehr Ressourcen für die Bearbeitung von Einzelfällen bereitstellen müssten. Ein gewisser Grad der Zentralisierung wissensintensiver Verwaltungstätigkeiten ist somit dringend erforderlich. Die bisherigen Erfahrungen im Umweltpolitikvollzug zeigen, dass die Ebene der Bezirksregierungen hier einen insgesamt akzeptablen Kompromiss zwischen der Bereitstellung von Sachverstand auf der einen Seite und einem problem- und adressatennahen Vollzug auf der anderen Seite darstellt.

352. Im Zuge der Integration von Sonderbehörden in die Mittelinstanzen sollte vermieden werden, dass umweltfachliche Anliegen nicht mehr klar artikuliert werden und entsprechend „weggebündelt“ oder Sachkompetenz auseinander gerissen wird (NABU Landesverband NW und BUND Landesverband NW 1999; auch: BAUER et al. 2006, S. 248). Diese in Baden-Württemberg bei einer konsequenten Konzentration auf die Mittelinstanzen und einer weit reichenden Kommunalisierung gemachten Negativerfahrungen sollten auf jeden Fall vermieden werden (BAUER et al. 2006, S. 23 f.). Für die Sicherung eines angemessenen Gewichts von Umweltaspekten in integrierten Mittelbehörden stehen grundsätzlich verschiedene Mechanismen zur Verfügung: durch die Beteiligung der unverzichtbaren wissenschaftlichen Sonderbehörden in den Abwägungsprozessen, insbesondere auch durch regelmäßige schriftliche Einzelstellungnahmen der Umweltfachbereiche, durch eine angemessene Kapazitätsausstattung der Umweltabteilungen, durch ihre starke Repräsentanz in der Hierarchie der staatlichen Mittelinstanzen oder durch die Institutionalisierung der Fachaufsicht durch das jeweilige Landesumweltministerium. Solche Mindestsicherungen für eine starke organisatorische Verankerung von umweltfachlichen Anliegen in den Mittelinstanzen bei einer Integration von Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung sollten mindestens eingeführt werden, wenn ihre Auflösung und Integration in die Mittelinstanzen beschlossen wird.

353. Eine Überbetonung der vertikalen Integration von Umweltkompetenzen kann umgekehrt aber auch dazu führen, dass das große Potenzial der Bezirksregierungen, ihre Bündelungs- und Integrationsfunktion wirksam wahrzunehmen, nur unzureichend genutzt wird (STÖBE und BRANDEL 1996). Dies gilt insbesondere dann, wenn die Regierungspräsidien in ihrer Binnenorganisation oft spiegelbildlich zu den Ministerien organisiert sind. Jedes Ministerium hat dann in der Bezirksregierung „seine“ jeweils nachgeordnete Abteilung, was das „Durchregieren“ (BOGUMIL et al. 2004) einzelner Ministerien ermöglicht. Die spezifische Funktion der Regierungspräsidien, die Querkoordination und Bündelung, tritt dabei oft in den Hintergrund (WAHL 1998).

354. Hier besteht ein objektives Spannungsverhältnis zwischen einem Aufgaben- und einem gebietsbezogenen Organisationsprinzip (Tz. 121 f.). Dieses Spannungsverhältnis sollte aber nicht aufgelöst werden, da ansonsten einseitig die umweltfachlichen Funktionen oder die ressortübergreifenden Bündelungsfunktionen geopfert werden würden. Daher sollte die ressort- und medienübergreifende Arbeit in den Mittelinstanzen gestärkt werden, ohne dabei aber die vertikale Fachaufsicht zu lockern. Möglichkeiten der Optimierung wären regelmäßige thematische Runde Tische oder bei Genehmigungsverfahren zum Beispiel sogenannte Antragskonferenzen. Darüber hinaus könnten in einzelnen Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien Informations- oder Kompetenzzentren für bestimmte Genehmigungstypen eingerichtet werden, in denen Informationen zu ähnlichen Genehmigungsverfahren (etwa Anlagen der chemischen Industrie) zusammenlaufen. Sie könnten anderen Genehmigungsbehörden im jeweiligen Bundesland als kompetenter Ansprechpartner zur Verfügung stehen und gleichzeitig auch Bundesbehörden wie dem Bundesministerium für Umwelt-, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und Umweltbundesamt (UBA) in europarechtlichen Angelegenheiten als Ansprechpartner dienen (vgl. Anhörung mit dem UBA vom 22. Februar 2006).

355. In den zweistufig aufgebauten Bundesländern sind aber auch andere organisatorische Lösungen für die Bewältigung der Funktionen der Mittelinstanzen gefunden worden. Zumeist haben Sonderbehörden oder die staatlichen Umweltämter viele Funktionen der Mittelinstanzen übernommen. Die ressortübergreifende Koordination muss dann von der Ministerialebene oder den Städten oder Landkreisen übernommen werden.

356. Bezirksregierungen sind Verwaltungseinrichtungen ohne Vertretungskörperschaft (z. B. Gemeinderat, Kreisrat). Ihr Handeln ist somit direkt der Ministerialebene und letztlich den Landesparlamenten gegenüber verantwortlich. Positiv zu bewerten ist dabei, dass sie sich auf die fachlichen Aspekte der Planung und des Vollzugs konzentrieren können. Auf Kritik stößt aber gerade auch die schwache Berücksichtigung kommunaler Interessen.

Aus diesem Grunde wird in verschiedenen Bundesländern eine Gebietsreform mit Großkreisen angestrebt, die einerseits hinreichend groß sind zumindest einige der Bündelungs- und Konzentrationsfunktionen von Mittel-

instanzen zu übernehmen, aber andererseits gleichzeitig in der Lage sind kommunale Interessen zu verfolgen. Eine Bewertung dieser Tendenzen ist jedoch nur auf der Basis einer sorgfältigen Prüfung von Aufgaben, Kapazitäten und Kommunalisierungsform möglich (vgl. Abschn. 3.2.2).

3.2.2 Chancen und Grenzen einer weiteren Aufgabenkommunalisierung im Umweltschutz

3.2.2.1 Aufgabenkommunalisierung im Zielkonflikt

357. Gemeinden und Gemeindeverbände nehmen eine Fülle von Aufgaben des Umweltschutzes wahr, wobei es sich teilweise um verfassungskräftig den Gemeinden zugewiesene örtliche Angelegenheiten, teilweise um übertragene staatliche Aufgaben handelt. Die kommunalen Beiträge zum Umweltschutz sind vielfach unverzichtbar, da nur die Kommunen bestimmte ebenenspezifische Problemlösungsbeiträge leisten können.

Zugleich stehen aber die aktuellen Kommunalisierungstendenzen und -forderungen in Zielkonflikten, denen gegenwärtig nicht die gebotene Aufmerksamkeit zuteil wird. Den Kommunalisierungszielen der orts- und bürgernahen Aufgabenerfüllung stehen – je nach Anforderungsprofil der Aufgaben – Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung als ebenfalls Ziele von vielfach hohem Rang entgegen. Ein effektiver Vollzug von Aufgaben des Umweltschutzes ist oftmals auch verfassungsrechtlich geschuldet, nämlich dem gesetzlich konkretisierten Staatsziel Umweltschutz, unter Umständen aber auch grundrechtlichen Schutzpflichten, etwa aus Artikel 2 Abs. 2 und Artikel 14 GG. Auch Effizienzforderungen beispielsweise bezüglich staatlicher Genehmigungsverfahren sind nicht zuletzt grundrechtlich fundiert. Die großen und erfolgreichen Anstrengungen, die in staatlichen Umweltämtern und in Bezirksregierungen in den letzten zwanzig Jahren zur Gewährleistung von Effektivität und Effizienz der Genehmigungsverfahren unternommen worden sind, sind nur in sehr engen Grenzen auf die kommunale Ebene übertragbar.

3.2.2.2 Die Rahmenbedingungen für zielkonforme Aufgabenkommunalisierungen

358. Um einen angemessenen Ausgleich in den aufgezeigten Zielkonflikten herstellen zu können, ist zunächst und stets eine sorgfältige Analyse des Anforderungsprofils der jeweiligen Aufgaben erforderlich (s. grundsätzlich dazu oben Kap. 1.3). Hier ist generell zu bedenken, dass die Erfüllung von Umweltschutzaufgaben vielfach hohe Qualifikationsanforderungen hinsichtlich der wissenschaftlich-technischen, interdisziplinär gebündelten, kommunikativen und planerischen Befähigung an die zuständigen Verwaltungseinheiten stellt.

Ob kommunale Verwaltungsträger dem Anforderungsprofil der jeweiligen Aufgaben gerecht werden können, hängt offenkundig von der verfügbaren personellen und sächlichen Ausstattung ab. Dabei ist es nur in engen Grenzen möglich, Aufgabenverlagerungen entsprechend dem Konnexitätsprinzip mit entsprechender Personal- und Sachausstattung zu flankieren. Denn aus zehn staatlichen Umweltämtern oder aus fünf Genehmigungsbehörden in den Bezirksregierungen lassen sich keine fünfzig gleichermaßen schlagkräftige Kreisverwaltungsbehörden bilden. Zusätzliche Finanzmittel stehen bekanntlich nicht zur Verfügung, dürften aber auch wegen offenkundiger Unwirtschaftlichkeit nicht für eine solche „Behördendiversifikation“ eingesetzt werden. Denn die Vielzahl der Behörden hätte es durchschnittlich mit einer deutlich geringeren „Fallzahl“ zu tun, sodass sie auch keine angemessenen Routinen entwickeln könnten. Im Übrigen stellt sich auch die Frage, welcher spezifische Nutzen an Ortsnähe und Bürgernähe etwa eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung gewönne, wenn sie kommunalisiert erteilt werden würde. Die Bürgernähe wird doch durch Bürgerbeteiligung im Genehmigungsverfahren gesichert. Letztlich ist daher im Zielkonflikt einer Kommunalisierung zu erwägen, ob einzelne große und entsprechend verwaltungsstarke Kreise und kreisfreie Städte mit Blick auf bei ihnen relevant häufig auftretende Verwaltungsaufgaben personell und sächlich soweit ausgestattet werden, dass sie die Qualität staatlicher Umweltämter bzw. der Bezirksregierungen gewährleisten können. Ob derartige „Insellösungen“ in Form regionalspezifischer Aufgabenkommunalisierung die wünschenswerte Transparenz der staatlichen und kommunalen Verwaltungen gewährleisten könnten, erscheint zumindest fraglich.

359. Schließlich bedarf die Entwicklung eines Aufgabenkommunalisierungskonzeptes einer Entscheidung darüber, ob Aufgaben zur Selbstverwaltung oder als staatliche Auftragsangelegenheiten zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden sollen. Diese Entscheidung erfordert eine sorgfältige Prüfung, welche Art und welches Maß staatlicher Aufsicht erforderlich sind. Dabei ist zu beachten, dass staatliche Aufsicht zuvörderst Hilfe bei der kommunalen Aufgabenerfüllung bedeutet. Insofern kann eine adäquate Aufsicht geradezu zur Voraussetzung der Sachgerechtigkeit einer Aufgabenkommunalisierung werden. Dies scheint politisch vielfach nicht bedacht zu werden. Denn Bekundungen dahin, man vertraue selbstverständlich der kommunalen Ebene, sind vielleicht populär, gehen jedoch an den auch von den Kommunalverwaltungen immer wieder deutlich geäußerten Bedarfen an Arbeitshilfen und sonstigen Sachbeiträgen seitens der staatlichen Behörden zu Unrecht vorbei. Daher begegnet es Bedenken, dass die Kapazitäten, die für die Erfüllung von Aufsichtsaufgaben erforderlich sind, im Rahmen des Aufgabenabbaus reduziert werden.

Die zuvor angesprochenen Rahmenbedingungen für eine adäquate Aufgabenkommunalisierung im Zielkonflikt sind auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive sehr ernst zu nehmen. In gefestigter Rechtsprechung betont nämlich das Bundesverfassungsgericht, dass nicht nur ein unverhältnismäßiger Entzug von Selbstverwaltungsaufgaben die grundrechtlich gewährleistete kommunale Selbstverwaltung verletze, sondern auch eine unverhältnismäßige Abbürdung staatlicher Aufgaben mit der

Selbstverwaltungsgarantie nicht vereinbar sei, wenn damit die kommunale Wahrnehmung der „örtlichen Angelegenheiten“ gefährdet werde.

3.2.2.3 Aufgabenkommunalisierungen in ausgewählten Handlungsfeldern des Umweltschutzes

360. In Anknüpfung an die in Abschnitt 2.5.3 gegebene Darstellung von konkreten Kommunalisierungsregelungen und -tendenzen soll hier anhand der eben erörterten Maßstäbe eine kurze Einschätzung gegeben werden.

Den Gemeinden sind im Rahmen der ihnen pflichtig obliegenden Selbstverwaltungsaufgabe der Bauleitplanung in den beiden letzten Jahrzehnten erhebliche Umweltschutzaufgaben zugewachsen und zugewiesen worden. Dies ist grundsätzlich sachgemäß: Die Eröffnung von Chancen zur Bodennutzung durch Bauleitplanung und die vorausschauende planerische Gewährleistung der Umweltverträglichkeit dieser Nutzungen müssen grundsätzlich in einer Hand liegen. Dabei können (und müssen) die Gemeinden natürlich nur die ebenen- und aufgabenspezifischen Problemlösungsbeiträge liefern. Auf dieser Grundlage haben dann die sektorspezifischen Verwaltungen unter anderem in Genehmigungsverfahren die Nutzungs- und Umweltkonflikte abschließend zu bewältigen. Die Auseinandersetzungen über die „Ökologisierung“ des Bauplanungsrechts sind gewiss noch nicht abgeschlossen. Zu begrüßen ist die jüngste Klärung durch Gesetzgebung und Rechtsprechung dahingehend, dass auch der sogenannte allgemeine Klimaschutz zulässiges Ziel, ja Verpflichtung kommunaler Bauleitplanung ist. Auch die entsprechende Instrumentierung der Bauleitplanung hat einen durchaus befriedigenden Zustand erreicht, auch wenn noch Entwicklungschancen etwa mit Blick auf die Förderung erneuerbarer Energien bestehen.

Wichtige ebenenspezifische Beiträge zur Energieeinsparung und zum Klimaschutz können gerade die Gemeinden mithilfe des ihnen zur Verfügung stehenden Instruments des Anschluss- und Benutzungszwanges etwa an Fernwärmeversorgung aus KWK-Anlagen (KWK – Kraft-Wärme-Kopplung) liefern. Kritisch ist hierzu festzustellen, dass die Bundesländer insgesamt zu langsam und zu zurückhaltend den Gemeinden in ihren begrüßenswerten Bestrebungen gesetzgeberische Hilfe gegeben haben. Jüngste Entscheidungen des Bundesgerichtshofs (*Gemeinde Börnsen*) und des Bundesverwaltungsgerichts haben die starke Verunsicherung der kommunalen Ebene über ihre Handlungsspielräume wohl deutlich abgeschwächt.

Der motorisierte Straßenverkehr ist insbesondere in Ballungsräumen eine bedeutende Quelle wesentlicher Umweltbelastungen. Der Straßenverkehrslärm rangiert bekanntlich auf Platz eins der Lärmquellenskala, und auch die Feinstaubbelastungen in den Ballungsräumen geht zu rund 50 % auf den Straßenverkehr zurück. Nun ist gerade der Straßenverkehr ein sehr gutes Beispiel dafür, dass nur komplexe Handlungskonzepte Erfolg versprechen, die auf allen politischen Akteursebenen Problemlösungsbeiträge einfordern: Wenn beispielsweise die Emissionsgrenzwerte seitens der EU zu großzügig bemessen werden, sind vor Ort durch kommunales Handeln kaum befriedigende Lösungen zu erzielen. Andererseits sind aber auch kommunale, insbesondere, aber nicht nur planerische Problemlösungsbeiträge möglich und erforderlich. Die große Bedeutung, die in diesem Zusammenhang kommunalen Gesamtverkehrskonzepten zukommt, ist auch in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kommunen sind jedoch ausgesprochen unbefriedigend. Hier besteht dringender Bedarf an konstruktiven rechtlichen Vorgaben (ausführlich: SRU 2005a, Tz. 469 ff.).

Die Kommunalisierungsbestrebungen im Anlagengenehmigungsrecht nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) stoßen in den beteiligten Wirtschaftskreisen aus guten Gründen auf entschiedene Skepsis, ja auf Ablehnung. Das hat schon in Niedersachsen zu der zunächst nicht geplanten Stärkung der staatlichen Gewerbeaufsichtsämter geführt und dürfte wohl auch in Nordrhein-Westfalen nicht ohne Eindruck bleiben. Wie oben schon erwähnt, sind insbesondere immissionsschutzrechtliche Genehmigungen voraussetzungsvolle Entscheidungen. Auch die Genehmigungen der Spalte-2-Anlagen im vereinfachten Verfahren gemäß § 19 BImSchG haben Konzentrationswirkung im Sinne von § 13 BImSchG und erfordern daher sehr gebündelte, hochqualifizierte Behörden, die im kommunalen Bereich nur bei großen Kreisverwaltungen wirtschaftlich sinnvoll geschaffen werden können, vorausgesetzt, dass auch ein entsprechender Aufgabenanfall zu erwarten ist. Noch fragwürdiger sind die Bestrebungen, Spalte-2-Anlagen in das bauaufsichtsrechtliche Genehmigungsverfahren abzuschieben. Hier muss man die erheblichen Vereinfachungen und „Verschlankungen“ dieser Verfahren bedenken, die im Rahmen eines „Novellierungs-Wettbewerbs“ um die Deregulierung der Landesbauordnungen in allen Bundesländern seit rund 15 Jahren erfolgt sind. Vielfach sind die Genehmigungen auf die Prüfung und Bescheidung des öffentlichen Baurechts beschränkt worden. Für ehemalige Spalte-2-Vorhaben müsste eine Konzentrationswirkung im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren eingeführt werden, die es – sehr begrenzt – gegenwärtig nur in Hamburg und in Brandenburg gibt. Die Bauaufsichtsbehörden dürften darüber hinaus eine solche Genehmigungsflut mit Sicherheit nicht ohne erhebliche personelle Ertüchtigungen bewältigen können, abgesehen davon, ob eine solche Diversifizierung von Genehmigungsbehörden sachgerecht finanzierbar wäre. Im Übrigen ist zu konstatieren, dass unter dem permanenten Reformdruck, einschließlich des Personalabbaus, schon gegenwärtig immer öfter Kritik an immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbescheiden geübt wird, die sich partiell in dem Verweis auf gesetzliche Vorschriften beschränken und somit die – auch für spätere Überwachungen – notwendige Konkretisierungsfunktion dieser Verwaltungsakte vermissen lassen. Zur Vermeidung der Vollzugsdefizite von Morgen sind Kommunalisierungskonzepte im Anlagengenehmigungsrecht zurückhaltend und mit dem Nachweis dauerhafter Qualitätssicherung zu entwickeln.

Im Bereich des Gewässerschutzrechts belegen entsprechende Vollzugsstudien immer wieder, dass im kommunalen Sektor eine deutlich größere „Kompromissbereitschaft“ der Behörden, namentlich bei Abwassereinleitungen, im Verhältnis zu staatlichen Behörden zu konstatieren ist. Dabei geht es zum einen um personelle und sächliche Ausstattungsdefizite, die mit Blick auf die nicht selten schwierigen wissenschaftlich-technischen Fragestellungen die Verhandlungsposition der Kommunen mit den Betreibern schwächen. Auch aufsichtliche Hilfestellung vermag dies offenbar nur partiell zu kompensieren. Hinzu kommt, dass die kommunalen Behörden angesichts der Standortkonkurrenz unter den Kommunen nicht selten in besonders schwierigen Interessenkonflikten stehen, die etwa von einem staatlichen Umweltamt oder einem staatlichen Wasserwirtschaftsamt oder einer Bezirksregierung besser aufgefangen werden könnten.

Im Bereich des Naturschutzes ist offenkundig, dass die Anwendung der vom Naturschutzrecht zur Verfügung gestellten Schutzinstrumente in besonderer Weise die örtlichen Begebenheiten berücksichtigen muss. Darüber hinaus ist eine intensive Verflechtung der Naturschutzaufgaben mit der kommunalen Bauleitplanung und damit der für Gemeinden fundamentalen örtlichen Gesamtplanung zu konstatieren. Die spezifischen Eigenschaften der Sachaufgabe „Naturschutz“ sind in der Aufgabenverteilung zugunsten der kommunalen Zuständigkeit mit Gewicht zu berücksichtigen. Allerdings ist grundsätzlich zu bedenken, dass sich die aggregierten Naturschutzinteressen offensichtlich vor Ort nur schwer durchsetzen lassen. Zudem ist für viele Belange von Naturschutz und Landschaftspflege die Notwendigkeit des überörtlichen Verbundes zu beachten, der besonders anschaulich in dem Konzept eines kohärenten Schutzgebietssystems NATURA 2000 zum Ausdruck kommt. Ferner sind die wichtigen Bezüge zu einer unter Geltung der Wasserrahmenrichtlinie stärker naturräumlich an Flussgebietsbereichen und mithin vielfach überörtlich orientierten Gewässerbewirtschaftung zu bedenken. Schließlich ist die fachgerechte Anwendung zahlreicher Instrumente des Naturschutzes, also beispielsweise die Entwicklung von Managementkonzepten für Naturschutzgebiete und die Ausgleichsbestimmung im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sehr voraussetzungsvoll. Deshalb kommt es – soweit Aufgaben mit Blick auf einen dominant örtlichen Charakter kommunalisiert sind oder werden sollen – in besonderer Weise darauf an, dass aufsichtliche staatliche Hilfe funktionsfähig zur Verfügung steht. Mit Besorgnis ist insofern aber sogar ein Aufgabenabbau hinsichtlich der staatlichen Aufsicht zu konstatieren.

3.2.2.4 Bilanz

361. Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Umweltschutz ist weit verbreitet und im Grundsatz unverzichtbar. Kommunalisierung von Umweltschutzaufgaben ist aber alles andere als ein „Königsweg“ zur sogenannten Modernisierung der Umweltverwaltungen. Stets sind die Zielkonflikte zwischen ortsnaher Aufgabenwahrnehmung einerseits, Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung andererseits sorgfältig auszutarieren. Dafür sind die Rahmenbedingungen einer jeden Kommunalisierung zu bedenken, nämlich das Anforderungsprofil der Aufgaben zu bestimmen, die personellen und sächlichen Anforderungen an eine adäquate Aufgabenerfüllung zu ermitteln sowie die erforderliche staatliche Aufsicht in Form vor allem der staatlichen Hilfestellungen zu klären. Eine verantwortliche Kommunalisierung wird sich – gemessen am aktuellen Status der Aufgabenverteilung – in engen Grenzen halten müssen und gewiss keine Haushaltsentlastung der Bundesländer bringen können.

3.2.3 Landesumweltämter: unverzichtbare Wissensmanager

362. Landesumweltämter sind ein unverzichtbarer Bestandteil der Umweltverwaltung in Bund und Ländern. Ihre Hauptfunktion ist das Wissensmanagement. Dies umfasst die Sammlung und Bereitstellung von Umweltinformationen, die Koordination problembezogener umweltwissenschaftlicher Forschung, die wissenschaftlich-fachliche Beratung insbesondere von Vollzugsbehörden und die vorausschauende Entwicklung umweltpolitischer Konzepte. Diese Aufgaben erfordern ein hohes Maß an wissenschaftlicher Expertise der Mitarbeiter sowie eine umfassende technische Ausstattung (unter anderem Laborkapazitäten, Messnetze und Informationssysteme). Eine Verlagerung der bislang meist in Landesumweltämtern angesiedelten Aufgaben auf die untere oder mittlere Verwaltungsebene ist weder aus finanzieller noch aus fachlicher Sicht sinnvoll. So argumentieren BAUER et al. (2006, S. 252) in ihrer empirischen Untersuchung der Modernisierung der Umweltverwaltungen in den Bundesländern: „In allen Bundesländern besteht die Notwendigkeit von (gebündelten) unabhängigen Landesoberbehörden (LUA) für planerische und wissenschaftliche Aufgaben, die die Ministerien, Sonderbehörden oder Mittelinstanzen bei der Aufgabenbewältigung mit Expertise unterstützen und planerisch-konzeptionelle Steuerungskapazität zur Verfügung stellen“. Landesumweltämter sind somit ein zentraler Baustein einer wirksamen Umweltverwaltung. Ihre Abschaffung, wie sie bisher nur in Niedersachsen erfolgt ist, würde zu einer inakzeptablen Beeinträchtigung der umweltpolitischen Leistungsfähigkeit führen.

363. Die tatsächliche Organisation der Landesumweltämter in den Bundesländern ist allerdings in den meisten Fällen suboptimal. In der organisatorischen Reform der Landesumweltämter, nicht in ihrer Abschaffung, liegen Effizienzpotenziale, die im Zuge anstehender Verwaltungsreformen ausgeschöpft werden sollten. Reformpotenziale bieten sich insbesondere in den folgenden Punkten:

Eingliederung spezialisierter Landesbehörden in das Landesumweltamt: In einigen Bundesländern existiert oder existierte neben dem Landesumweltamt eine Reihe weiterer Landesbehörden, die Teilaufgaben des Umweltschutzes wahrnehmen. Beispiele hierfür sind die nordrhein-westfälische Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten oder das mecklenburg-vorpommersche Lan-

desamt für Forsten und Großschutzgebiete. Dies ist in zweierlei Hinsicht problematisch. Einerseits passiert es nicht selten, dass die Zuständigkeiten für ein bestimmtes Umweltmedium auf verschiedene Behörden oder unterschiedliche Standorte einer Behörde verteilt sind. So sind in Nordrhein-Westfalen mit der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten und dem Landesumweltamt gleich zwei vorwiegend wissenschaftlich ausgerichtete Landesbehörden für den Bereich Bodenschutz zuständig. Im bayerischen Landesamt für Umwelt sind die Zuständigkeiten für den Problembereich Bodenschutz zwar in einem Landesamt angesiedelt, jedoch auf zwei räumlich getrennte Standorte dieses Amtes verteilt. Beides führt zu erheblichen Koordinationsproblemen und damit zu Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit der Landesumweltämter, die durch Änderungen der Organisationsstruktur relativ einfach behoben werden könnten (SRU-Fachgespräch Bodenschutz, 23. November 2006). Neben der Aufsplitterung von Zuständigkeiten innerhalb eines medialen Problembereichs ist andererseits aber auch die Zersplitterung der Zuständigkeiten zwischen den Umweltmedien problematisch. So beeinträchtigt eine zu starke mediale Differenzierung der Landesämter im Umweltbereich die Möglichkeiten einer medienübergreifenden Umweltpolitik und damit die umweltpolitischen Verwaltungskapazitäten insgesamt (BENZ et al. 2006).

Vor diesem Hintergrund haben viele Bundesländer in den vergangenen Jahren bereits eine Reihe von Landesämtern im Umweltbereich zusammengelegt und Sonderbehörden in die allgemeinen Landesumweltämter eingegliedert (s. Tz. 123 f. und Abschn. 2.5.2). Auch in Nordrhein-Westfalen ist ein solcher Schritt Teil der aktuellen Reformvorhaben (BAUER et al. 2006, S. 127). Diese „Bündelung“ der wissenschaftlichen Funktionen im Umweltbereich in einer Landesoberbehörde ist im Hinblick auf eine medienübergreifende konzeptionell-planende Umweltpolitik sinnvoll und sollte daher fortgeführt werden. Allerdings sollte im Zuge dieser Organisationsreformen unbedingt vermieden werden, dass die positiven Effekte einer solchen Bündelung durch eine Aufteilung der Behörden auf verschiedene, räumlich getrennte Standorte wieder zunichte gemacht werden.

Konzentration von Laborkapazitäten: Die Bundesländer halten in der Regel in großem Umfang Laborkapazitäten im Umweltbereich vor. Eigene Laborkapazitäten erhalten analytische- und messtechnische Kompetenz, sind eine wichtige Kapazitätsbedingung für auch gerichtsfeste Stellungnahmen der Verwaltung und ermöglichen Lernprozesse mit neuen Messmethoden oder der Erkenntnis neuer Probleme, die dann auch für die Ausgestaltung der Vollzugsinstrumente von Bedeutung sind (ANDERER et al. 1995, S. 36). Diese Laborkapazitäten sind immer öfter Gegenstand von Verwaltungsreformmaßnahmen. Dabei lassen sich drei unterschiedliche Entwicklungen unterscheiden: 1) die Konzentration der Labortätigkeiten im Landesumweltamt (Baden-Württemberg), 2) die Auslagerung von Labortätigkeiten in einen eigenständigen Landesbetrieb (Hessen, Schleswig-Holstein) und 3) eine weit gehende Privatisierung von Labortätigkeiten. Einer Privatisierung der gesamten Umweltanalytik steht der SRU aufgrund der geringen Einsparpotenziale grundsätzlich skeptisch gegenüber. So muss der Staat einerseits für die Auftragsvergabe an die Privaten und die Überwachung ihrer Tätigkeit auch nach einer Privatisierung ein hohes Maß an eigener Expertise vorhalten. Andererseits werden diese niedrigen Einsparpotenziale mit einer größeren Vollzugsunsicherheit erkauft (vgl. Abschn. 2.5.4). Im Falle einer Auslagerung der Labortätigkeiten in einen Landesbetrieb sind diese Probleme dagegen nicht zu befürchten. Problematisch ist allenfalls die Tatsache, dass Laborleistungen durch die Verlagerung in einen Landesbetrieb für andere Behörden grundsätzlich kostenpflichtig werden, was dazu führen könnte, dass wichtige Laborleistungen nicht mehr in Anspruch genommen werden. Es ist daher wichtig, dass auch in Zukunft die fachliche Kompetenz der Landesverwaltung im Bereich der Labortechnik aufrechterhalten wird. Dabei ist allerdings eine Zusammenlegung der in einigen Bundesländern auf verschiedene Standorte verteilten Labors durchaus möglich und sinnvoll.

Auslagerung von Vollzugstätigkeiten: Die Landesumweltämter nehmen in unterschiedlichem Maße Vollzugsaufgaben wahr. So ist beispielsweise das brandenburgische Landesumweltamt „für den Vollzug aller umweltrelevanten Verfahren von landesweiter Bedeutung und hohem Spezialisierungsgrad“ sowie für die Verwaltung der Großschutzgebiete zuständig (BAUER et al. 2006, S. 165 f., 169). Andere Länder wie zum Beispiel Sachsen und Schleswig-Holstein planen jedoch im Zuge ihrer angestrebten Verwaltungsreformen eine Verlagerung der bisher von den Landesumweltämtern wahrgenommenen Vollzugsaufgaben auf die Regierungspräsidien (Sachsen) bzw. die kommunalen Verwaltungsregionen (Schleswig-Holstein) (BAUER et al. 2006, S. 153, 216). Auch in Nordrhein-Westfalen ist – neben einem Zusammenschluss des Landesamts für Umweltschutz (LAU) mit der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (LÖBF) – beschlossen worden, alle Vollzugsaufgaben des LUA sowie die zum Teil korrespondierenden Fachaufgaben zukünftig als Schwerpunktaufgaben in nachgeordnete Ebenen zu verlagern (BAUER et al. 2006, S. 133 f.).

Eine solche organisatorische Trennung von direkten Vollzugsaufgaben auf der einen Seite und wissenschaftlich basierten Forschungs-, Beratungs- und Planungsfunktionen auf der anderen Seite ist allerdings nicht unproblematisch, insbesondere wenn sie auf eine Aufgabenkommunalisierung hinausläuft (vgl. Abschn. 3.2.2). Ein von der Dienstleistung für den Vollzug weit gehend abgekoppeltes Landesumweltamt, das nicht auch unmittelbar in der ständigen Konfrontation mit Vollzugsproblemen geeignete Lösungen entwickelt, läuft damit Gefahr, am Bedarf vorbei zu arbeiten und interaktive Lernprozesse zwischen der Entscheidungsebene und der Fachebene zu versäumen. Letztlich könnte das die umweltfachlichen Aspekte schwächen. Wie die notwendige Verkoppelung zwischen Fach- und Entscheidungskompetenz organisatorisch und prozedural gewährleistet wird, hängt dabei von den sonstigen Strukturentscheidungen (z. B. für oder gegen eine konzentrierte Dreistufigkeit) ab.

3.2.4 Handlungsmöglichkeiten zur Binnenoptimierung

364. Eine Konzentration der Verwaltungspolitik auf die „großen Würfe“ riskiert Strukturbrüche mit Funktionsverlusten. Der große Reformentwurf entsteht oftmals auf der Basis allgemeiner oder problementrückter Leitvorstellungen. Die Möglichkeiten der Fachverwaltung, ihre auch sachlichen Argumente einzubringen, sind zumeist begrenzt und werden zu schnell als Ressortpartikularismus disqualifiziert (vgl. Kap. 3.6). Dieses Problem kann insbesondere an den Verwaltungsreformen in Niedersachsen und Baden-Württemberg beobachtet werden. Das Verbesserungspotenzial inkrementeller Veränderungen, die das Risiko von Strukturbrüchen und Effektivitätsverlusten reduzieren, wird in diesen Fällen unzureichend beachtet.

Partiell kann bei einem Fokus auf Binnenoptimierung auf Anregungen aus dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) zurückgegriffen werden. Dies gilt insbesondere für den Vollzug umweltbezogener Förderprogramme. Vielfach muss sich Umweltverwaltung aber auf die traditionelle, konditionale Regelsteuerung stützen, weil dies umweltrechtlich so vorgeben ist.

Eine Reformstrategie sollte dabei auch zum Ziel haben, die fachlichen Anforderungen an eine funktionsfähige Umweltverwaltung besser erfüllen zu können. Wie in Kapitel 1.3 dargestellt, gehört hierzu die Fähigkeit:

– zur Konzeptionsentwicklung im Hinblick auf die notwendige Rechtskonkretisierung der umweltqualitätszielorientierten Aufgabenbereiche, von Indikatoren- und Messsystemen für ein adäquates Umweltmonitoring und/oder von standardisierten Prüfprogrammen;

– zur Generierung von Grundlagenwissen sowie von Planungskapazitäten, um die raumbezogenen und umweltqualitätsbezogenen Planungen angemessen durchführen zu können;

– zur Koordination und zur Verhandlung einerseits mit anderen Ressorts, andererseits innerhalb der einzelnen umweltfachlichen Segmente, um integrierte Problemlösungen entwickeln zu können. Hierzu ist auch eine hohe Fähigkeit zur Interdisziplinarität erforderlich;

– zur aktiven Kommunikation mit der Öffentlichkeit und den betroffenen Zielgruppen, insbesondere um gewachsene Partizipationsansprüche und den erheblichen Legitimationsbedarf von umweltbezogenen Entscheidungen befriedigen sowie um komplexe, nicht direkt sichtbare Umweltrisiken kommunizieren zu können;

– zu schnellen Entscheidungen auf einer adäquaten Informationsbasis aller beteiligten Ebenen;

– in der Sache kompetent begründet und dennoch in der Wahl der Mittel flexibel Umweltanliegen fachlich vertreten zu können und

– zur Normdurchsetzung gegenüber den Normadressaten.

Wichtige Bausteine und Elemente einer Verwaltungsreform, die solchen Zielen entgegen kommen, können sein:

Bündelung von Aufgaben-, Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung bei der umweltbezogenen Ordnungs- und Planungsverwaltung

365. Es ist offensichtlich, dass in den Bereichen der Ordnungsverwaltung, der Umsetzung von Maßnahmen und Förderprogrammen (z. B. beim Management von Naturschutzgebieten oder Biosphärenreservaten, der Umsetzung von Agrarumweltprogrammen) eine relative Autonomie der zuständigen Einheiten hinsichtlich operativer und dispositiver Entscheidungen sinnvoll ist. Hier bieten sich Modelle der „Steuerung auf Abstand“ und des zielbezogenen Kontraktmanagements und des Globalbudgets an, um Managementaufgaben an Dritte übertragen zu können (vgl. Kap. 2.2).

Hinsichtlich der Bildung relativ autonomer Einheiten, die eigenverantwortlich dispositive und organisatorische Entscheidungen treffen dürfen, eine eigene Budgetverantwortung haben und lediglich über Zielvereinbarungen, die in Vertragsform festgelegt werden, gesteuert werden, sind grundsätzlich verschiedene Organisations- und Eigentumsformen vorstellbar. Diese können von entsprechenden Vorkehrungen für untere Behörden, die Schaffung von Landesbetrieben, die Auslagerung an Vereine oder Stiftungen bis hin zu Privatisierungsstrategien reichen (vgl. Abschn. 2.5.4, Kap. 3.3 und Abschn. 3.4.2).

366. Einige Beispiele sollen die denkbare Vielfalt von Umsetzungsmodellen des Grundgedankens verdeutlichen (vgl. auch Abschn. 2.5.4): In Hessen ist im Jahr 2005 der Landesbetrieb Forst gegründet worden, der im Auftrag der oberen Naturschutzbehörden für die Pflege der Naturschutzgebiete zuständig ist. Der Landesbetrieb unterliegt der Fach- und Dienstaufsicht des zuständigen Fachministeriums, hat aber einen eigenständigen Wirtschaftsplan. Der Landesbetrieb übernimmt viele Umsetzungspflichten unter anderem auch hinsichtlich des Monitorings und des Berichtswesens (Landesbetrieb Hessen-Forst 2006). In Nordrhein-Westfalen werden Agrarumweltprogramme und der Vertragsnaturschutz über biologische Stationen umgesetzt. Diese sind als gemeinnützige Vereine organisiert und organisatorisch eigenständig. Sie werden vom Land gefördert. Die fachliche Steuerung erfolgt über ein vom Land entwickeltes Fachkonzept und Förderrichtlinien (EDV-Servicestelle der Biologischen Stationen 2007). Durch dieses Modell können Ehrenamt und staatliche Aufgabenerfüllung miteinander verzahnt werden. Ein ähnliches Kombinationsmodell zur Umsetzung staatlicher Förderprogramme in Kooperation von Naturschutzverbänden, Landwirten und Kommunen verfolgen die Bayerischen Landschaftspflegeverbände. Diese finanzieren unter anderem Landschaftspflegeleistungen von Landwirten und verwalten ein Finanzvolumen von über 13 Mio. Euro (METZNER und BLÜMLHUBER 2005). Das Modell ist aber aktuell wegen substanzieller Kürzungen in seiner Leistungsfähigkeit gefährdet (Freiwilliger Naturschutz auf der Roten Liste, Augsburger Allgemeine, 17. August 2006). In anderen Bundesländern wird auch

die Übernahme der Nationalparkverwaltung durch private Stiftungen erwogen (vgl. Kap. 3.3; WICHTMANN und SUCCOW 2006).

367. Eine dezentralere Ressourcen- und Entscheidungsverantwortung ist aber auch bei der Anlagenüberwachung vorstellbar. Bei dezentraler Budget- und Fachkompetenz lassen sich zum Beispiel Entscheidungen über die Häufigkeit von VororttermINen, die in der Regel teurer als Behördentermine sind, im Einzelfall sachgerechter fällen. Die getrennte Verantwortung von Entscheidungskompetenz und Ressourcenverantwortung kann dazu führen, dass sachlich als notwendig erachtete Dienstreisen an eine zu überwachende Anlage von der jeweiligen Zentralabteilung nicht genehmigt werden, weil ein Vororttermin im Vergleich zu einem Behördentermin als zu teuer erachtet wird.

368. Zentrale Erfolgsbedingung eines auf dem Prinzip des Kontraktmanagements (vgl. Kap. 2.2) aufbauenden Modells der Verantwortungsverlagerung ist die präzise Definition von Zielen, Aufgaben und Leistungsqualität durch das jeweilige Landesumweltministerium. Dies erfordert intensive konzeptionelle Vorarbeit. Ohne diese wären schwer kontrollierbare Verselbstständigungstendenzen nicht auszuschließen.

Abbau von Hierarchieebenen

369. Einige Bundesländer haben neue große Landesbetriebe oder sehr große Regierungspräsidien geschaffen. Hierdurch wurden neue Hierarchieebenen innerhalb der neuen Behördenstrukturen erforderlich. Eine zu starke Hierarchisierung vermag die zentrale Kontrolle und Steuerung verbessern, zumeist aber zum Preis von Informations- und Flexibilitätsverlusten nach innen und schwerfälligerer Außenbeziehungen zu anderen Verwaltungen (z. B. länderübergreifende Koordination) oder den Zielgruppen.

Gerade innerhalb von Großbehörden ist damit auf eine relativ große Entscheidungs- und Gestaltungsautonomie der unteren Ebenen zu achten. Die verwaltungsinterne Steuerung kann hier auf Zielvereinbarungen oder andere Instrumente einer Steuerung auf Abstand zurückgreifen.

Kompetenzzentren

370. Kompetenzzentren in den Landesumweltämtern oder auf der mittleren Ebene sind in der Lage, vielfältigen Sachverstand für eine komplexe Frage zu mobilisieren und damit gegebenenfalls zur Verfahrensbeschleunigung im Genehmigungs- und Überwachungsverfahren beizutragen (vgl. Abschn. 3.2.2 und auch 3.4.1): Diese Kompetenzzentren bündeln Sachverstand für eine integrierte Anlagengenehmigung und Überwachung. Die Organisationsstruktur ist damit weniger nach den Umweltmedien gegliedert, sondern nach bestimmten Anlagentypen für die ein sachkundiges Team zur Verfügung steht. Ein solches „verrichtungsorientiertes“ Organigramm war in den 1990er-Jahren in Nordrhein-Westfalen und Hessen vorfindbar (ANDERER et al. 1995). Solche Kompetenzzentren sind zumeist nur in den Mittelinstanzen oder in Sonderverwaltungen vorstellbar, weil in den Kommunen die kritische Masse an Fällen zur Vorhaltung eines spezialisierten Teams zumeist fehlt und die Landesebene wegen Ortsferne oder hoher Fallzahl überfordert sein könnte. Gerade dort, wo Sonderbehörden aufgelöst und in die Mittelinstanzen integriert werden (z. B. Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg) ist es von großer Bedeutung, die Fachkompetenz und die organisatorische Nähe von Entscheidungsbefugnissen und technischer Expertise als eine zentrale Effektivitätsbedingung der Anlagenüberwachung aufrechtzuerhalten (MAYNTZ und DERLIEN 1978; KOCH et al. 1998; LOPEDOTO 2006). Eine zu starke Kommunalisierung und die allgemeinen Personalabbauziele (sogenannte Effizienzrenditen) laufen der Leitidee des Kompetenzzentrums zuwider (BAUER et al. 2006, S. 20 ff.).

Genehmigungen aus einer Hand

371. Mit der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-RL) und ihrer nationalen Umsetzung im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) ist die integrierte Vorhabengenehmigung in Deutschland im Hinblick auf den Immissionsschutz obligatorisch (vgl. auch Abschn. 3.5.1). Aus der Konzentrationswirkung von § 13 BImSchG ergibt sich die Notwendigkeit der verwaltungsinternen Koordination und der Zuweisung der Zuständigkeit zu einer Behörde. Vorgeschlagen wurde diese Konzentrationswirkung auf andere Materien, zum Beispiel die wasserrechtliche Genehmigung oder auch auf alle Kontakte zwischen Unternehmen und Behörden im Genehmigungs- und Überwachungsverfahren, zu erweitern. Das Leitbild mancher Deregulierungskommissionen ist der ressortübergreifende Ansprechpartner (Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission 2003; DIETZ 2005), der für alle Angelegenheiten zwischen den verschiedenen Behörden und einem Unternehmen zuständig ist. Organisatorisch wird dabei zwischen einem personalisierten und einem funktionalen Lösungsansatz unterschieden (DIETZ 2005).

372. In personalisierten Ansätzen, oft auch als Lotsenmodell bezeichnet, wird den Unternehmen ein Generalist als Ansprechpartner zugewiesen, der zumindest den Weg zu den jeweils zuständigen Behörden weist, manchmal aber auch selbst die Koordination übernimmt und in Einzelfällen sogar Entscheidungskompetenz hat. Unterschiede gibt es entsprechend, wie stark der „Vorbau“ (front office) in die jeweilige Behördenstruktur integriert ist. Im Saarland und in Schleswig-Holstein haben die Genehmigungslotsen eher Schlichtungsfunktionen und sind bei den Industrie- und Handelskammern angesiedelt (BEST Project Expert Group 2006, S. 143). Das Saarland kennt aber auch einen Genehmigungsbegleiter, der die Unternehmen hinsichtlich der Verfahren und verschiedenen Behördengänge begleitet. Auch die Lotsen in einigen Landkreisen von Nordrhein-Westfalen sind den eigentlichen Behörden vorgeschaltet. Stärker integriert in die Behörde ist der „Stammsachbearbeiter“ in Rheinland-Pfalz, der der Gewerbeaufsicht des Landes zugeordnet ist. Er kann in einfachen Materien selbst Vorgänge bearbeiten

und entscheiden, in anderen auf die Sachkompetenz innerhalb der Struktur- und Genehmigungskommission Süd (SGD Süd) zurückgreifen (Schreiben der SGD Süd vom 23. März 2006).

373. Die Zaunlösung ist das wichtigste Beispiel für eine funktionale Lösung. Nach dem Zaunprinzip ist eine einzige Behörde für ein Betriebsgelände zuständig. Dabei wird unter Betriebsgelände alles gefasst, was funktional zu einem bestimmten Betrieb dazugehört, auch die weiter entfernte Gewässereinleitung. Nach dem Baden-Württembergischen Zaunmodell werden in dieser Weise die Zuständigkeiten für Immissionsschutz-, Abfall-, Wasser- und Arbeitsschutzrecht gebündelt. Organisatorisch nicht integriert sind Bau- und Naturschutzrecht. Zuständig ist die staatliche Ebene, auch wenn nur ein Teil der Anlage umweltbedeutsam ist (KIBELE 2005). In den anderen Fällen fand eine – insgesamt zu weit reichende – Kommunalisierung statt (BAUER et al. 2006). Dabei wurde auch die vorhandene Sachkompetenz in den zuvor zuständigen Gewerbeaufsichtsämtern auseinander gerissen. Solche Effekte sollten bei der konkreten Ausgestaltung der Zaunlösung vermieden werden.

374. Welches der bessere Ansatz ist, lässt sich sicher nicht allgemein und losgelöst von den jeweiligen Verwaltungsstrukturen und der Sachmaterie klären. Funktionale Organisationslösungen erscheinen für größere Unternehmen eher angemessen zu sein, da hier ein einzelner Sachbearbeiter für die Abstimmungsprozesse überfordert sein könnte. Sie würden auch die fachlich-sachliche Unabhängigkeit der Behörde gegenüber den Unternehmen akzentuieren. Hingegen könnten personale Lösungen dort vorzugswürdig sein, wo eine organisatorische Bündelung – alleine schon wegen der geringen Größe der jeweiligen Betriebe, der Heterogenität der Fälle oder des jeweils geringen fachlichen Aufwandes – nicht zu rechtfertigen ist.

Erfordernisse eines modernen Finanzmanagements

375. Eine effiziente Ergebnis- und Anreizsteuerung durch Aufgaben-, Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung in der Leistungsverwaltung erfordert ein Finanzmanagement, das die Kostentransparenz steigert, ein stärkeres Kostenbewusstsein generiert und die Kreativität bei der Suche nach effizienten Verwaltungslösungen fördert. Dem traditionellen kameralistischen Rechnungswesen der Verwaltung ist der für diese Reformen notwendige Ergebnisbezug der verwaltungsinternen Finanzstromerfassung weitestgehend fremd. Daher bedarf es finanzwirtschaftlicher Instrumente, mit dem die Ausgaben und Einnahmen der Verwaltung eine klare sachliche und zeitliche Zuordnung zur Sachleistung der Verwaltung (Produkte) erhalten und die eine Planung der Bereitstellung der Verwaltungsleistungen sowie deren Abstimmung den vorhandenen finanziellen Kapazitäten erlauben. Mit der Einführung der doppelten Buchführung in der kommunalen Verwaltung und Bestrebungen einer sinnvollen Integration der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in eine erweiterte Kameralistik in vielen anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung wurde dieser Reformschritt bereits auf den Weg gebracht.

376. Für eine sachzielorientierte Outputsteuerung der Verwaltung reicht eine Zurechnung der Verwaltungskosten auf die verwaltungsinternen und -externen Produkte und deren Kostenstellen allein nicht aus. Erst eine Verknüpfung dieser Informationen mit einer Bewertung der Leistungserstellung gibt die notwendigen Steuerungsinformationen für eine effiziente Erhöhung der Verwaltungsqualität. Für die Leistungserfassung und -bewertung müssen geeignete Indikatoren gefunden werden, die die Quantität und Qualität des Verwaltungshandelns gleichermaßen transparent machen. Gerade die qualitative Komponente der Leistungsmessung ist in der Verwaltungspraxis einerseits noch entwicklungsbedürftig, andererseits aber auch schwer operationalisierbar. Erfolgsindikatoren, die auf direkte Umweltentlastungen oder die Erreichung bestimmter Umweltziele abheben, erweisen sich als untauglich, weil die Umwelteffekte des Verwaltungshandelns schwerlich von anderen Einflussfaktoren zu isolieren sind. Es gilt daher andere Leistungsindikatoren für die Qualität der Vorgangsbearbeitung zu finden.

Ein Verwaltungshandeln jedoch, das lediglich an der Kostenreduzierung der Aufgabenerfüllung und nicht an Qualitätsindikatoren ausgerichtet ist, führt zwangsläufig in eine „Rationalisierungsfalle“ zulasten der Umweltqualität. Daher ist es einerseits wichtig, bessere Bewertungsmaßstäbe des Verwaltungshandelns auf Basis leistungsfähiger Qualitätsindikatoren zu entwickeln und einzusetzen, sich andererseits aber auch der Grenzen einer an messbaren Indikatoren bewertbaren Outputsteuerung in der Umweltverwaltung bewusst zu sein.

377. Um eine Übersteuerung ohne erkennbaren Nutzen für die Verwaltungspraxis zu vermeiden, sollte die Definition von Verwaltungsprodukten überschaubare Ausmaße annehmen und auf steuerungsrelevante Aufgaben beschränkt bleiben. Die Definition der Produkte sollte daher im Hinblick auf ihre Steuerungsfähigkeit und den Steuerungsaufwand vorgenommen werden.

Generell kann ein modernes Finanzmanagement seine Potenziale nur dann adäquat ausspielen, wenn es mit einer echten Stärkung der Budget- und Entscheidungsautonomie der Verwaltungseinheiten und dem damit verbundenen Abbau starrer Hierarchiestrukturen einhergeht. Innerhalb der Verwaltungseinheiten sind stärker anreizorientierte Verfahren der Entlohnung und Motivation der einzelnen Mitarbeiter notwendig, um die qualitätsfokussierte Effizienzorientierung der Aufgabenerfüllung bis auf die Mitarbeiterebene zu implementieren. Hierzu sind neben einer Stärkung der leistungsgerechten Entlohnung auch immaterielle Leistungsanreize wie vergrößerte Handlungsspielräume und individuelle Aufgabenverantwortung sowie flexiblere Gestaltung der Arbeitsprozesse zu empfehlen.

3.2.5 Vollzugskoordination im Bundesstaat: Kooperation durch Sachverstand

378. Der länderübergreifenden fachlichen Koordination und Vernetzung der Vollzugsebenen über die Arbeit der Fachgremien der Umweltministerkonferenz (UMK) kommt im föderalen System der Bundesrepublik

Deutschland eine herausragende Bedeutung zu. Sie trägt entscheidend dazu bei, dass die gebotene Einheitlichkeit des Vollzuges von Bundesrecht in den Bundesländern gewährleistet werden kann. Darüber hinaus fördert der in ihrem Rahmen stattfindende Erfahrungs- und Informationsaustausch einen qualitativ hochwertigen Vollzug und eröffnet durch die Nutzung von Kooperationsvorteilen Potenziale zur Verringerung der Vollzugskosten. Die Fachkoordination erfüllt schließlich auch eine wichtige Warn- und Signalfunktion, da sie auf den unteren Handlungsebenen wahrgenommene Probleme einer breiteren Diskussion zugänglich machen kann. Festgestellte Mängel samt Lösungsvorschlägen lassen sich innerhalb der UMK auf die politische Entscheidungsebene und damit in den politischen Raum transportieren. Angesichts der steigenden Zahl von Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes (Kap. 1) einerseits und der aufgrund von Haushaltsrestriktionen geringer werdenden Sach- und Personalmittel der Länder andererseits (Kap. 2.3) ist eine Stärkung der fachlichen Bund-Länder-Koordination zwingend erforderlich.

379. Eine erfolgreiche Bund-Länder-Koordination bedarf sowohl einer effektiven Steuerung durch die politischen Ebenen, als auch einer intensiven Vernetzung der Fachebenen und leichter Artikulationsmöglichkeiten für die von ihnen identifizierten praktischen Probleme und Lösungsvorschläge. Diese Balance wurde in den letzten Jahren durch die Veränderungen der Geschäftsordnung der UMK zulasten der Fachebenen verschoben. Kennzeichnend ist eine Stärkung der politischen Steuerung durch Zentralisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen. Dieser Trend sollte im Hinblick auf die Bedeutung umweltfachlicher Argumente für die Politikvorbereitung und Implementierung überdacht werden.

Ein Handlungsfeld ist in dieser Hinsicht die Anzahl der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften und der ihr zugeordneten Arbeitkreise. Eine Reduktion der Zahl der Gremien ist weder überall sachgerecht noch allenthalben wirtschaftlich, da ansonsten überflüssige Parallelarbeiten in den Ländern anfallen würden. Als besonders problematisch erweist sich dabei die Schwächung derjenigen Arbeitsgremien, die sich mit Fragen der Umweltpolitikintegration in andere Sektoren befassen. Die Notwendigkeit einer Einflussnahme der Umweltpolitik auf andere Sektorpolitiken, wie der Agrar-, Energie- oder Verkehrspolitik und die Komplexität der Probleme, die mittels einer sektorenübergreifenden Betrachtungs- und Vorgehensweise zu lösen sind, haben eher zu- als abgenommen.

Die Arbeitsschwerpunkte der zweiten (Arbeitskreise der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften) und der dritten Arbeitsebene (Ad-hoc-Ausschüsse) sollten flexibel an fachliche Erfordernisse angepasst werden können. Dazu sollte das sehr strenge Mandatierungsprinzip für beide Ebenen zurückgenommen und das Initiativrecht dieser Ebenen gestärkt werden. Eine Mandatierung sollte nicht Einstimmigkeit in der UMK voraussetzen. Wenn eine überwiegende Mehrheit der Bundesländer einen Bedarf sieht, dass zu einem Thema eine fachliche Ausarbeitung nötig wird, sollte dies nicht durch ein einziges Land blockiert werden können. Durch eine frühzeitige politische Selektion der Tätigkeitsbereiche der zweiten und dritten Arbeitsebene beschneidet die UMK sich ihres eigenen Frühwarnsystems. Fehlentwicklungen, die im Vollzug bekannt geworden sind, werden eher übersehen. Darüber hinaus schwächt die UMK ihre Fähigkeit, längerfristige umweltpolitische – auch regulativ zu bewältigende – Weichenstellungen losgelöst vom politischen Tagesgeschäft fachlich vorzubereiten und politische Konflikte durch fachlichen Input zu entschärfen.

380. Inwiefern und inwieweit die Neuordnung des umweltbezogenen Bund-Länder-Gefüges durch die Föderalismusreform Auswirkungen auch auf die Arbeit der UMK haben wird, ist derzeit nur eingeschränkt prognostizierbar. Dies wird im Wesentlichen davon abhängen, ob und in welchem Umfang die Länder ihre neuen Abweichungsbefugnisse dazu nutzen werden, eigene Wege zu gehen oder weiterhin einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen zu setzen. Sollten die Länder ihre nunmehr eingeräumten umfänglichen Befugnisse zur Abweichung von bundesrechtlichen Regelungen des Naturschutz-, Wasser- und Umweltverfahrensrechts (Artikel 72 Abs. 3 GG neu, Artikel 84 Abs. 1 GG neu) zu „Alleingängen“ nutzen, ist ein deutlicher Funktionsverlust der Bund-Länder-Kooperation zu erwarten. Darüber hinaus würde ein solcher Ansatz zu einer neuen Unübersichtlichkeit der umweltrechtlichen Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Bürger führen.

381. Sollten die neuen Regelungsbefugnisse der Länder hingegen in erster Linie dazu genutzt werden, um ihre Position in Verhandlungsprozessen strategisch zu stärken, könnte die Bund-Länder-Kooperation als Forum an Bedeutung gewinnen, in dem gemeinsame Lösungen sondiert und existierende Konflikte zwischen Bund und Ländern frühzeitig und möglichst informell zu schlichten versucht werden. Sachgerechte Lösungen werden auch unter diesen Voraussetzungen ohne einen fachlichen Meinungsaustausch und fachlichen Input kaum erarbeitet werden können, sodass es auch unter derartigen Vorzeichen einer Tätigkeit der nachgeordneten Arbeitsebenen bedürfen wird. Ein Beispiel hierfür ist die Einrichtung einer Ad-hoc-Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Umweltgesetzbuch“ im Mai 2006, die Gesetzgebungsvorhaben des Bundes inhaltlich begleiten und der UMK unmittelbar zuarbeiten soll (Beschluss der 66. UMK vom 23. bis 24. Mai 2006 in Aerzen, TOP 15, Ziff. 2).

3.2.6 Strategische Gremienpolitik im europäischen Mehrebenensystem

382. Umweltpolitik und Verwaltung findet mittlerweile in einem verflochtenen europäischen Mehrebenensystem statt. Die unteren Verwaltungsebenen werden mittlerweile systematisch in die Prozesse von Politikevaluation, Programmierung und Implementation eingebunden. Das europäische Umweltrecht deckt – trotz immer noch vorhandener Regelungslücken im Einzelnen – die meisten wichtigen Handlungsbereiche ab. Damit gewinnen der Vollzug und die Revision, Anpassung und Weiterentwicklung vorhandenen Rechts an neue Erkenntnisse, an die

technische Entwicklung und an mittelfristige Ziele relativ im Vergleich zu neuen Regelungsstrukturen an Bedeutung. Im Rahmen des bestehenden Umweltrechts haben sich im Laufe der letzten Jahrzehnte zahlreiche „Fachnetzwerke“ gebildet, um diese Aufgaben kooperativ mit den Verwaltungen der Mitgliedsstaaten und der Regionen erfüllen zu können (vgl. Abschn. 1.2.7).

Auf der politikfeldübergreifenden Ebene versuchen die Bundesländer einerseits im Rahmen des Ausschusses der Regionen, andererseits durch Landesvertretungen und Regionalpartnerschaften (z. B. Bündnis der Chemieregionen Europas) oder im Rahmen der Umweltkonferenz der Europäischen Regionen (ENCORE, http://www.encoreweb.org) Einfluss zu nehmen. Es haben sich umweltpolitische Fachnetzwerke, wie das IMPEL-Netzwerk (Implementation and Enforcement of Environmental Law, http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm), das sich den Fragen des Vollzugs des Europäischen Umweltrechts widmet – oder die EPRG (Environmental Policy Review Group), eine strategische Reflektionsgruppe hochrangiger Beamter für die Weiterentwicklung des Umweltrechts, herausgebildet (BRINK et al. 2005). Auf der Ebene strategischer Politikentwicklung greift die Europäische Kommission zunehmend auf Gruppen hochrangiger Vertreter von Politik, Unternehmen und Verbänden zurück; so zum Beispiel die Gruppe Cars 21, die sich mit der regulativen Zukunft des Automobils befasst hat (Europäische Kommission 2006) oder die Gruppe zu Energie, Wettbewerbsfähigkeit und Umwelt (Europäische Kommission 2005). Im Rahmen des Vollzugs und der Weiterentwicklung einzelner Umweltrichtlinien ist ein weit gefächertes Komitologiesystem entstanden, das die Europäische Kommission bei der weiteren Rechtskonkretisierung kontrolliert und nationale Verwaltungsinteressen berücksichtigt (TÖLLER 2002). Vielfach, so zum Beispiel im CAFE-Programm (Clean Air For Europe), beim Vollzug des Umweltzeichens oder der Ermittlung bester verfügbarer Techniken (BVT) (vgl. Abschn. 1.2.7) sind darüber hinaus auch gemischte Ausschüsse aus Vertretern von Wirtschaft, Wissenschaft, Verbänden und öffentlicher Hand entstanden, die die weitere Rechtskonkretisierung, neue wissenschaftliche und technische Entwicklungen oder methodische Grundlagen und Annahmen für wissenschaftliche Studien diskutieren, die wiederum neue Maßnahmen und Programme begründen. Von wachsender Bedeutung ist das System der Normung (SOBCZAK 2002; VOELZKOW und EICHENER 2002), in dem in verbandlicher Selbststeuerung die technischen Grundlagen jeglicher umweltpolitischer Regulierung, zum Beispiel Messverfahren, Testzyklen oder Bewertungsmethoden, festgelegt werden – an die aber auch zunehmend technische Normen mit Umweltrelevanz delegiert werden. Beispiele hierfür sind die Bauprodukte-Richtlinie (Bauprodukte-RL) oder die Richtlinie zu Energieverbrauchenden Produkten (Energy using Products-Richtlinie – EuP-RL).

383. Einfluss kann sich nur derjenige Akteur versprechen, der in der Lage ist, an diesen jeweiligen technischen und politischen Netzwerken kontinuierlich und mit hoher Sachkenntnis direkt oder indirekt teilzunehmen. Umweltpolitisch aktive Länder konnten gerade auch ihre überlegene Expertise erfolgreich in solche Gremien einbringen und ihre Lösungsansätze vorantreiben, da hier vielfach technisch-wissenschaftliche Argumente ein hohes Gewicht haben. Hierfür gibt es zwei zentrale Voraussetzungen:

– eigene wissenschaftlich-technische Sachkenntnisse und hohe Problemlösungskompetenz in der jeweiligen Materie und

– Personalkapazitäten, die es ermöglichen, diese Sachkenntnisse auch in die jeweiligen Gremien und Netzwerke einzuspeisen.

Es wäre kurzsichtig, diese Erfolgsbedingungen der Einflussnahme in der europäischen Umweltpolitik zu gefährden. Dies hätte wachsende Fremdbestimmung der Entwicklungen, wachsende Ferne der EU Politik von eigenen Ansätzen und Problemlösungen und gegebenenfalls den Verzicht auf die europaweite Verbreitung innovativer Lösungen, die im eigenen Land entwickelt worden sind, zur Folge.

384. Der SRU empfiehlt daher eine strategische Personal- und Gremienpolitik, die erstens systematisch die wichtigsten Landesinteressen und Themenfelder in der Umweltpolitik und zweitens die relevanten Gremien identifiziert sowie drittens die jeweils notwendigen Kapazitäten aufbaut, diese Gremien kompetent zu besetzen. Dabei sollte – wie in früheren Jahren üblich – auch von der Entsendung nationaler Experten an die Europäische Kommission sowie auch von einer strategischen Personalpolitik gerade auf der Leitungsebene der Europäischen Kommission, flankierend Gebrauch gemacht werden. Optimale Synergieeffekte lassen sich dabei nur durch eine wirksame Bund-Länder-Koordination erreichen. Aus diesem Grunde sollte diese strategische Gremienpolitik in jeweiligen Arbeitskreisen der UMK abgestimmt werden. Ohne eine solche strategische Gremienpolitik riskieren die Bundesländer aufwändige Anpassungsprozesse durch die Übernahme von Konzepten, die der eigenen Vollzugspraxis fern liegen. Es handelt sich damit um eine letztlich gute Investition. Die strategische Gremienpolitik sollte daher von allgemeinen Haushalts- und Personalkürzungen systematisch ausgenommen werden.

3.3 Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung von Umweltschutzaufgaben

385. Im Zuge der Modernisierung der Umweltverwaltung erlangt die Privatisierung von Umwelt- und Naturschutzaufgaben einen zunehmenden Stellenwert. Vor allem vor dem Hintergrund knapper Haushaltskassen sieht sich die öffentliche Verwaltung zunehmend unter Druck gesetzt, traditionell staatliche Aufgaben teilweise oder ganz auf Private zu übertragen. Hierbei lassen sich die Privatisierungsansätze in Modelle der formellen und der funktionalen Privatisierung unterscheiden. In beiden Fällen verbleiben Zuständigkeit und Aufgabenverantwortung beim Staat, dieser handelt jedoch in privater Rechtsform (formelle Privatisierung) oder betraut private Akteure mit der Aufgabendurchführung (funktionale Pri-

vatisierung). Eine darüber hinaus gehende materielle Privatisierung, die einem völligen Rückzug des Staates aus der Wahrnehmung der Umweltschutzaufgabe entspricht, wird zwar verschiedentlich gefordert, steht jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht ernsthaft zur Debatte. Vielmehr setzen die dem Staat aus den Grundrechten obliegenden Schutzpflichten sowie Artikel 20 a GG voraus, dass der Staat letztverantwortlich dem Gemeinwohl gegenüber verpflichtet bleibt (Gewährleistungsstaat). Daher ist der Staat bei nicht eigener Aufgabenwahrnehmung jedenfalls dazu verpflichtet,

– die fachliche Rahmensetzung und Kontextsteuerung in Form von geeigneten Regelungsstrukturen zur Verfügung zu stellen, da diese die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private Akteure erst ermöglichen,
– für den Fall der Nicht- oder Schlechterfüllung einer öffentlichen Aufgabe durch einen privaten Akteur eine subsidiäre Aufgabenerfüllung zu ermöglichen sowie
– die Folgen der privatwirtschaftlichen Aufgabenerfüllung abzumildern, falls diese zu einer defizitären Aufgabenerfüllung führen (HOFFMANN-RIEM 2005, S. 95).

Trotz einer Reihe wirtschaftlicher Einsparpotenziale und Möglichkeiten der finanziellen Entlastung des Staates müssen daher jegliche Privatisierungsansätze einer sorgfältigen Verfahrensbewertung unterzogen werden. Für den SRU wirft insbesondere die funktionale Privatisierung eine Reihe ungelöster Fragen und ernstzunehmender Probleme auf.

3.3.1 Immissions- und Gewässerschutz

386. Eine Auslagerung immissions- und gewässerschutzrechtlicher Zulassungs- und Überwachungsaufgaben auf privatrechtlich organisierte Verwaltungseinheiten (formelle Privatisierung zum Beispiel als Eigengesellschaft in der Rechtsform einer GmbH oder AG) bietet gegenüber dem gegenwärtigen Status eine Reihe von betriebswirtschaftlichen Vorteilen, die insgesamt betrachtet eine effizientere Aufgabenerfüllung erwarten lassen. Risiken ergeben sich allerdings dort, wo bei Hinzuziehung privaten Kapitals (Public Private Partnership) Zielkonflikte zwischen Gemeinwohlbelangen einerseits und dem Gewinnstreben privater Kapitalgeber andererseits entstehen.

387. Eine funktionale Privatisierung durch die Übertragung immissions- und gewässerschutzrechtlicher Zulassungs- und Überwachungsaufgaben an private Sachverständige und Dienstleistungsunternehmen ist demgegenüber sehr zurückhaltend zu beurteilen. Sowohl bei den Privatisierungsmodellen des „Wettbewerbs im Markt“ als auch bei Ansätzen des „Wettbewerbs um den Markt“ sind unerwünschte Anreizeffekte zu berücksichtigen. Können private Sachverständige von ihren Auftraggebern frei ausgewählt werden und bestehen zwischen ihnen unmittelbare Vertragsverhältnisse, kann wirtschaftlicher Druck zur Reduzierung der Prüf- und Überwachungsqualität führen. Unter den Bedingungen sinkender Personalkapazitäten in der Umweltverwaltung kann derartiges diskretionäres Handeln nicht mehr ausreichend überwacht und ausgeschlossen werden. Die notwendige „Kontrolle der Kontrolleure“ raubt einer weit gehenden funktionalen Privatisierung einen großen Teil der Effizienzgewinne und läuft im Extremfall sogar Gefahr, die Kontrollkosten in der Anlagenüberwachung zu erhöhen. Bei den Privatisierungsansätzen nach dem Prinzip „Wettbewerb um den Markt“ wird der wirtschaftliche Druck auf die mit der öffentlichen Aufgabe beliehenen Unternehmen durch eine zeitliche und räumliche Monopolisierung der Prüfung und Überwachung zwar reduziert, doch lassen sich auch hier unerwünschte Anreizeffekte mit negativen Auswirkungen auf die Qualität der Aufgabenwahrnehmung nicht ausschließen.

388. Aufgrund dieser Überlegungen erscheint eine Privatisierung von Aufgaben der Umweltverwaltung lediglich dann zielführend, wenn die Auswahl der Sachverständigen den zuständigen Behörden obliegt, wobei die Kosten für den privaten Sachverständigen nach dem Verursacherprinzip den Anlagenbetreibern angelastet werden sollten. Aus Anreizperspektive erscheint es zudem sinnvoll, wenn die zuständige Umweltbehörde und nicht das zu überwachende Unternehmen als Auftraggeber für die Überwachungsdienstleistung firmiert. Befürchtungen, die Behörden könnten bei der Auswahl der privaten Dienstleister Kostenaspekte vernachlässigen, erscheinen vor dem Hintergrund des standortpolitischen Wettbewerbs um optimale Bedingungen für Unternehmensansiedlungen eher unbegründet. Generell dürften nur solche Aufgaben privatisierungsfähig sein, die weit gehend standardisierte, auf einheitlichen Prüf- oder Verfahrenkatalogen beruhende Vorgänge betreffen und eine entsprechend einfache behördliche Überwachung erlauben. Eine funktionale Privatisierung in Form der Eigenüberwachung durch den Anlagenbetreiber selbst stellt grundsätzlich kein Substitut für eine behördliche Überwachung dar. Diese Privatisierungsform erscheint nur bei Anlagen mit vergleichsweise geringem Gefährdungspotenzial vertretbar.

3.3.2 Naturschutz

389. Im Naturschutz kommt sehr viel stärker als im Immissions- und Gewässerschutz eine funktionale Privatisierung in Betracht. Dies betrifft unter anderem die Hinzuziehung Privater zur Verbesserung des behördeninternen Sachverstands (z. B. Fortbildung durch private Experten), die Unterstützung bei der Abwicklung bestimmter Verfahrensstufen (z. B. Organisation von Anhörungen), die Erstellung von Planungen und Entscheidungsgrundlagen (z. B. Landschaftsplanungen) und die Durchführung bestimmter Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen auf Grundlage behördlicher Entscheidungen. Effizienzvorteile versprechen hier die Spezialisierung der privaten Auftragnehmer auf die jeweilig abzudeckenden Aufgabenfelder und der Zugriff auf flexiblere Finanzierungsmöglichkeiten. Dabei gelten im Naturschutz dieselben grundsätzlichen Bewertungskriterien wie im Immissions- und Gewässerschutz (vgl.

Abschn. 3.3.1). Zwar bestehen aufgrund der bei den Behörden verbleibenden Letztentscheidungsrechte keine grundsätzlichen Bedenken gegen eine Aufgabenauslagerung zur Erfüllung durch private Dienstleister, doch muss sichergestellt werden, dass die zuständige Verwaltung ausreichend personelle und sachliche Kapazitäten behält, um die notwendigen Letztentscheidungsbefugnisse auch ausüben zu können. Unter dieser Prämisse wird im Einzelfall zu prüfen sein, inwieweit durch eine Privatisierung entsprechende Effizienzvorteile zu erwarten sind.

3.4 Neue Finanzierungsinstrumente

390. Von dem allgemeinen Konsolidierungsdruck in Bund, Ländern und Gemeinden ist der Umweltschutz überproportional betroffen. Insbesondere die Ausgaben für den Naturschutz sind in den letzten Jahren auf allen Ebenen unverhältnismäßig stark gekürzt worden. Der Anteil des Umweltschutzes an den Staatsausgaben liegt hierbei lediglich bei unter 0,3 %. Selbst eine vollständige Streichung aller staatlichen Ausgaben könnte damit keinen signifikanten Beitrag zur Haushaltskonsolidierung und zur Senkung der Staatsverschuldung leisten. Umgekehrt muss aber beachtet werden, dass der Beitrag einer funktionsfähigen Verwaltung zur Senkung und Verhinderung der gesellschaftlichen Kosten der Umweltverschmutzung demgegenüber um Größenordnungen größer ist. Kürzungen, die die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Umweltverwaltung beeinträchtigen würden, bedeuteten vor diesem Hintergrund ein Sparen an der falschen Stelle.

391. Teile der in der Vergangenheit unternommenen Sparanstrengungen konnten bisher durch die Mobilisierung von Produktivitätsreserven, die Einführung neuer Technologien, die Auslagerung einfacher technischer Dienste und organisatorischer Maßnahmen erreicht werden. Vielfach litt aber auch die Qualität der Aufgabenerfüllung (Abschn. 2.5.6). Aus diesem Grunde ist absehbar, dass eine – von vielen Bundesländern geplante – Fortsetzung und Intensivierung der Kürzungen in der Zukunft nur zum Preis erheblicher Qualitäts- und Funktionsverluste realisierbar sein wird. Daher sollte der Umweltschutz als Beitrag zur Zukunftsvorsorge und als Investition in die Lebensqualität in Zukunft von pauschalen Kürzungszielen ausgenommen werden.

392. Dessen ungeachtet ergeben sich aber auch für die Umweltverwaltung noch nicht vollständig ausgeschöpfte Finanzierungsreserven. Dies gilt insbesondere für die Gebührenfinanzierung wichtiger staatlicher Umweltdienstleistungen (Abschn. 2.5.5).

Ein Sonderfall der Ressourcenmobilisierung ist sicher das erhebliche ehrenamtliche Engagement, ohne das Naturschutz in Deutschland in der bisherigen Qualität nicht möglich wäre. Gerade hier ergeben sich beträchtliche Multiplikatoreffekte bei der Wirkung staatlicher Finanzierung im Naturschutz. Umgekehrt können hier Kürzungen negative Folgen haben, die weit über den Geldwert der Einsparungen hinausgehen (Abschn. 3.4.2).

3.4.1 Umweltschutzfinanzierung durch Gebühren

3.4.1.1 Potenziale und Probleme der Gebührenfinanzierung

393. Gebühren und Entgelte tragen gegenwärtig nur in vergleichsweise geringem Maße zur Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen bei. Angesichts knapper Haushaltskassen und der Zunahme von öffentlichen Aufgaben im Umweltschutz kann eine stärkere Nutzer- und Verursacheranlastung der Verwaltungskosten zur finanziellen Entlastung des Staates und zur langfristigen Sicherstellung einer adäquaten Aufgabenwahrnehmung des Staates beitragen. Gleichzeitig besitzen Umweltschutzgebühren ein nicht zu unterschätzendes Lenkungspotenzial und tragen damit zur Vermeidung negativer Umwelteffekte bei.

Eine nutzergerechte Kostenanlastung durch Gebühren ist insbesondere dann vorteilhaft, wenn die durch Umweltschutzdienstleistungen entstehenden Kosten dem Gebührenschuldner direkt zugerechnet werden können. Stellt der Staat jedoch durch seine Verwaltungsleistungen nur Nutzungsoptionen für die Gesamtheit der Bürger zur Verfügung, bietet sich eher eine allgemeine Haushaltsfinanzierung bzw. eine Kombination von Steuer- und Gebührenfinanzierung an. Handelt es sich bei den Adressaten der Dienstleistungen jedoch um eine eindeutig identifizierbare Personengruppe, sind auch Nutzungsoptionen (z. B. räumlich abgegrenzte Naturschutzmaßnahmen) ganz oder zumindest teilweise über Gebühren finanzierbar. Ungeeignet ist die Gebührenfinanzierung für Umweltschutzleistungen, deren Konsum durch private Haushalte vom Staat als besonders förderungswürdig angesehen wird (Tz. 399 ff.).

394. Die Nutzerfinanzierung im Umweltschutz kann zur finanziellen Absicherung der Erfüllung öffentlicher Umweltschutzaufgaben beitragen. Wird die Umweltverwaltung zumindest teilweise aus den Einnahmen ihrer Tätigkeit gedeckt, ist sie weniger den konkurrierenden Ansprüchen an öffentliche Budgets ausgesetzt. Zudem verhindert die Gebührenfinanzierung eine implizite Subventionierung privater Umweltnutzung. Diese kann aus staatlicher Sicht allerdings gewünscht sein, wenn die Beanspruchung öffentlicher Leistungen den Charakter meritorischer Güter trägt, wie etwa bei der umweltpädagogisch wertvollen Bereitstellung öffentlicher Naturschutzleistungen.

Gebühren und Entgelte leisten für die Verwaltung eine wichtige Informationsfunktion und können daher zur Erreichung einer effizienten Verwaltung beitragen. So lassen sich die Potenziale der Reformen des NSM mit einer zumindest partiellen Eigenfinanzierung der Verwaltung besser ausschöpfen. Bei den privaten Unternehmen bewirkt die Anlastung der Kosten von Prüf- und Überwachungsaufgaben eine Minderung potenziell umweltschädlicher Produktionsweisen. Darüber hinaus reduzieren sich auch die volkswirtschaftlich negativen Effekte einer zusätzlichen steuerlichen Belastung von Unternehmen und privaten Haushalten zur Finanzierung der Umweltschutzverwaltung.

3.4.1.2 Reformbedarf der Gebührenmodelle in der Umweltschutzpraxis von Bund und Ländern

395. Gegenwärtig werden Umweltschutzgebühren insbesondere in Form von Verwaltungsgebühren auf Grundlage der Gebührengesetze bzw. Verwaltungskostengesetze der Länder und auch des Bundes erhoben. Nach tradierter Abgabensystematik stellt die Gebühr dabei ein spezielles Entgelt für die dem Einzelnen erbrachte staatliche Leistung dar. Die einschlägigen gesetzlichen Regelungen messen die Gebühr daher durchweg am Kostendeckungsprinzip und am Äquivalenzprinzip. Verfassungsrechtlich ist es aber auch zulässig, Gebühren zum Zwecke der Verhaltenslenkung einzusetzen und dieses Lenkungsziel bei der Bemessung der Gebührenhöhe zu berücksichtigen. Sowohl die geringe Budgetdeckung durch Gebühren und Entgelte in der Umweltverwaltung als auch der geringe Einsatz der Gebühren zu Lenkungszwecken zeigt, dass die existierenden verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielräume bis heute nicht hinreichend genutzt werden. Unter dem Aspekt, dass ein großer Teil der Umweltschutzleistungen der öffentlichen Hand, vor allem in der Anlagengenehmigung und Überwachung, aber auch in anderen Bereichen, die Eigenschaften privater Güter aufweist und einem gut identifizierbaren Adressatenkreis zuzurechnen ist, bietet sich eine stärkere Deckung der Verwaltungskosten für Genehmigung, Überwachung und sonstiger Dienstleistungen über Gebühren an.

396. In letzter Zeit sind verschiedene neue Gebührentatbestände im Umweltschutz eingeführt worden. Andere sind geplant oder erscheinen immer wieder im politischen Diskurs. Prominente Beispiele sind die Gebühren- und Auslagenerhebung der Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Zuteilung und dem Monitoring des Emissionshandels und die in der neuen Chemikalienverordnung der Europäischen Union (REACH-VO) vorgesehene Registrierungsgebühr.

Die gegenwärtig existierenden Gebührenordnungen zeichnen sich teilweise durch wenig transparente Differenzierungen der Gebührensätze oder auch durch zweifelhafte Freistellungen bestimmter Anlagen oder Nutzer von der Gebührenpflicht aus. Die Ausdifferenzierungen erscheinen weder vor dem Hintergrund des Kostendeckungsgrundsatzes noch mit Blick auf den Vorteil, der für den Einzelnen mit der prinzipiell gebührenpflichtigen staatlichen Handlung verbunden ist, unmittelbar einsichtig. Sachlich nicht gerechtfertigte vollständige und teilweise Gebührenfreistellungen gefährden nicht nur die Bemühungen um eine langfristige Deckung der Verwaltungskosten, sondern bedeuten in der Sache eine nicht gebotene Subventionierung bestimmter Akteure zulasten Dritter oder der Allgemeinheit. Die existierenden Gebührenordnungen sollten daher unter diesem Blickwinkel einer kritischen Überprüfung unterzogen werden.

397. Im Naturschutz ist die Erschließung neuer Finanzierungspotenziale durch Gebühren, freiwillige Entgelte und eine Finanzierung über Gebühren auf Komplementärgüter theoretisch denkbar, aber nicht unproblematisch. So bilden Naturschutzleistungen des Staates in vielen Fällen die Grundlage für komplementäre Dienstleistungen im Tourismussektor. Mit Gebühren für diese Komplementärgüter (z. B. Parkplätze, Informationszentren usw.) könnte ein Teil der Naturschutzkosten gedeckt werden, ohne gleichzeitig ein unerwünscht hohes Nutzungshindernis für einkommensschwache private Haushalte beim Zugang zu Naturschutzflächen zu errichten. Wenn sich die Kosten der Naturschutzverwaltung den unmittelbaren Nutzern klar zuordnen lassen und der Gebührenanlastung keine umweltpädagogischen Ziele entgegen stehen, ist auch eine indirekte Finanzierung über Eintrittsentgelte nicht ausgeschlossen (z. B. Baumkronenpfad im Nationalpark Hainich/Thüringen). Stehen dem Akzeptanzprobleme oder hohe Umsetzungskosten entgegen, bieten sich freiwillige Eintrittsentgelte an.

398. Das seit einigen Jahren in mehreren Bundesländern praktizierte Wasserentnahmeentgelt zielt insbesondere auf die Lenkungsfunktion der Gebühren ab. Die negativen Umweltfolgen des Wasserverbrauchs können über die Gebühr zumindest teilweise den Wassernutzern angerechnet werden, was zu einer Minderung des Wasserverbrauchs durch Wasser sparende Produktionsweisen und Konsummuster, also zu einer Steuerung der Inanspruchnahme des knappen öffentlichen Gutes Wasser führt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner sogenannten „Wasserpfennig"-Entscheidung die Legitimation der Wasserentnahmeentgelte in der Abschöpfung des Vorteils gesehen, der bei der individuellen Nutzung des knappen, natürlichen Gutes Wasser entsteht (BVerfG, Beschluss v. 7. November 1995, BVerfGE, Bd. 93, S. 319 ff.). Modifiziert man den herkömmlichen Gebührenbegriff auf Basis dieser Entscheidung dahingehend, dass nicht die individuelle staatliche Leistung notwendige Voraussetzung der Gebührenerhebung ist, sondern ein durch staatliches Handeln individuell erlangter Vorteil ausreicht, so vermag er sowohl die Grundlage für eher lenkende wie auch finanzierende Gebühren zu bilden (KOCH 2004, S. 787).

3.4.2 Naturschutztätigkeit und -finanzierung durch private Initiative

399. Das ehrenamtliche Engagement in Vereinen und Verbänden ist traditionell eine tragende Säule des Naturschutzes (FRANKE 2005; PIELOW 1990; SCHWEPPE-KRAFT 2006). In erheblichem Maße werden Sachverstand und personelle Kapazitäten in den Aufgabenbereichen zum Beispiel der Bestandserfassungen, im Biotopschutz oder bei Stellungnahmen im Rahmen von Planungsverfahren beigesteuert. In manchen Bereichen ist das notwendige Spezialwissen ausschließlich im ehrenamtlichen Bereich zu finden. So wird zum Beispiel der *Nachhaltigkeitsindikator für die Artenvielfalt*, der im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie erhoben wird, aus Daten des Dachverbandes Deutscher Avifaunisten (DDA) in Kooperation mit dem Naturschutzbund Deutschland (NABU) und der Deutschen Ornithologen-Gesellschaft (DO-G) erhoben (ACHTZIGER et al. 2004).

400. Auf Bundesebene sind derzeit 21 Naturschutzverbände nach § 58 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) anerkannt. Anfang 2004 waren in Deutschland circa 3,7 Millionen Personen (= 4,6 % der Bevölkerung) Mitglied in einem anerkannten Naturschutzverband (BfN 2004); die Zahl der ehrenamtlich Aktiven wird auf bis zu 180 000 geschätzt. Beispielweise leisten beim NABU nach Schätzungen 25 000 Feiwillige in bundesweit 1 400 Gruppen jährlich mehr als 2,2 Millionen Stunden gemeinnützige, unentgeltliche Arbeit. Sie kümmern sich beispielsweise um den Schutz von Orchideen, Amphibien, Eulen, Weißstörchen, Wanderfalken oder Fledermäusen, mähen Trocken- und Halbtrockenrasen, schneiden Kopfweiden und renaturieren Bäche. Insgesamt betreuen die im NABU Aktiven mehr als 1,1 Mio. ha wertvolle Naturgebiete (Pressemitteilung der NABU-Pressestelle Nr. 86/06 vom 20. September 2006).

401. Verbände und Stiftungen tragen gemeinsam einen bemerkenswert hohen Anteil der Kosten für den Naturschutz in Deutschland. Schätzungen zufolge erwirtschaften die Naturschutzverbände mit den Aktivitäten ihrer freiwillig Engagierten eine Wertschöpfung von 421 Mio. Euro pro Jahr (MITLACHER und SCHULTE 2005, S. 18). Die Dunkelziffer liegt mit Sicherheit noch über diesem Wert, da die Erfassungen der Vereine und Verbände teilweise lückenhaft sind. Für den Bereich der Stiftungen schätzen HÜRTER und STOLZ (2001, zit. in: BfN 2004), dass die 577 deutschen Stiftungen, die im Jahr 1999 schwerpunktmäßig im Umweltschutz tätig waren, mindestens 100 Mio. Euro für Umweltschutz eingesetzt haben, wovon laut Schätzung von NEIDLEIN und WALSER (2004) circa 75 Mio. Euro für Naturschutzzwecke ausgegeben wurden. Die Anzahl der Stiftungen hat sich zwischenzeitlich zwar von 577 im Jahr 1999 auf 929 im Jahr 2006 erhöht, es liegen jedoch keine Angaben zur Höhe der Ausgaben dieser Stiftungen für Naturschutzzwecke vor (schriftliche Mitteilung des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen e. V. vom 10. Oktober 2006). Diesen privaten Leistungen stehen Naturschutzausgaben des Bundes und der Länder (ohne Stadtstaaten) von 470 Mio. Euro inklusive EU-Kofinanzierung von Agrarumweltmaßnahmen im Jahr 1999 gegenüber (BfN 2002, S. 176).

402. Trotz dieses starken Engagements werden zunehmend staatliche Subventionen an gemeinnützige Organisationen gekürzt bzw. gestrichen (HÖNIG 2006; HARTWIG 2006). So wurden im Jahr 2006 die öffentlichen Mittel für Naturschutzprojekte der Verbände in Nordrhein-Westfalen um 9,3 Mio. Euro gekürzt und die Zuwendungen für Infoveranstaltungen der Naturschutzvereine und ihrer Jugendorganisationen von circa 50 000 auf 30 000 Euro zurückgefahren. Die Finanzierung für das Netz der Biologischen Stationen in Nordrhein-Westfalen wurde ebenfalls gekürzt (HARTWIG 2006). In Niedersachsen wurde die institutionelle Förderung der Verbände von 2004 bis 2006 stufenweise komplett eingestellt, was zu einer Verkleinerung der Geschäftsstellen der Verbände führte. Da der hauptamtliche Mitarbeiterstab zahlreiche organisatorische, multiplikatorische und fachwissenschaftliche Beratungsfunktionen für die ehrenamtlich Engagierten leistet, sind die Auswirkungen dieser Kürzungen an der ehrenamtlichen Basis der Naturschutzverbände (fehlende Unterstützung bei komplexen Themen, Motivationsverlust) besonders stark spürbar. In Verbindung mit dem parallel erfolgten Personalabbau in der Umweltverwaltung zeigt sich am Beispiel der niedersächsischen Vorgehensweise besonders deutlich, wie die Wahrnehmung von Naturschutzaufgaben sowohl auf Verwaltungs- als auch auf ehrenamtlicher Ebene doppelt geschwächt worden ist.

Übertragung von Naturschutzflächen des Nationalen Naturerbes

403. Ein aktuelles Beispiel für Kostenverlagerung der Naturschutztätigkeit und -finanzierung ist die Übertragung von Flächen im Bundeseigentum, die in Naturschutzgebieten, Nationalparks oder Biosphärenreservaten liegen bzw. naturschutzfachlich besonders wertvoll sind (Flächen der Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, Militärflächen, Bergbaufolgeflächen, Grünes Band), an die dem Gemeinwohl verpflichteten Naturschutzverbände und -stiftungen. Diese Flächen sollen teils der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU), teils den Ländern und gegebenenfalls von diesen an geeignete Vereine übereignet werden. Durch eine Vereinbarung mit den Eigentümern zur dauerhaften Sicherung des Naturschutzzweckes auf den zu übereignenden Flächen will der Bund diese langfristig sichern, gleichzeitig aber nicht mit Kosten der Unterhaltung belastet werden. „Die Kosten für die Übertragung und die künftige Pflege und Entwicklung der Flächen werden von den zukünftigen Naturschutzträgern zu übernehmen sein. Mittelfristig sind finanzielle Mittel des Bundes nur für das Monitoring der vertraglichen Verpflichtungen erforderlich“ (Deutscher Bundestag 2006, Punkt 9). Der Unterhalt dieser Flächen soll aus Mitteln eines öffentlichen Kapitalstocks der DBU finanziert werden (DNR 2002). Als Beitrag des Bundes zum sogenannten Nationalen Naturerbe sollen auf diese Weise circa 125 000 ha bundeseigener Liegenschaften dauerhaft für den Naturschutz gesichert werden. Davon soll das Eigentum an Grundstücken im Umfang von insgesamt 100 000 ha, die auch das „Grüne Band“ enthalten, den Ländern und der DBU übereignet werden. Weitere 25 000 ha wertvoller Naturgebiete können übereignet werden, wenn die bisherige Nutzung aufgegeben wird (BMU 2006a; 2006b). Die Flächen, die der DBU oder den Ländern übereignet werden (BMU 2006c), sollten nur unter strengen fachlichen Kriterien, die grundbuchlich zu sichern sind, und unter der Zusicherung des Wegerechtes im Sinne des Gemeingebrauchs an (Landes-)Stiftungen weitergegeben werden.

Eine solche Kosten- und Aufgabenverlagerung ist aber nicht unproblematisch. Bei einer Übernahme der Flächen durch öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Stiftungen können sich aufgrund ungünstiger finanzieller Rahmenbedingungen Einschränkungen für die Umsetzung

der auf den Flächen geplanten Ziele ergeben. Bei zu geringer Finanzausstattung könnte – auch angesichts der angestrebten Übernahme des Personals, das bis heute mit der Bewirtschaftung dieser Flächen betraut ist – das Schutzgebietsmanagement nicht in vollem Umfange bewältigt werden (vgl. WICHTMANN und SUCCOW 2006). Ob die DBU ausreichende Mittel mobilisieren kann, ohne ihre bisherigen Aufgaben der Innovationsförderung und Impulssetzung für den Naturschutz zu vernachlässigen, bleibt abzuwarten. Es ist daher fraglich, ob der Bund durch die nunmehr ins Auge gefasste Vorgehensweise seiner auch verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgabe des Schutzes von Natur und Landschaft gerecht wird.

Zusammenfassung und Empfehlungen

404. Sowohl Vereine, Verbände als auch Stiftungen bilden ein wichtiges Scharnier zwischen privatem materiellem oder immateriellem Engagement und der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Es wäre kurzsichtig, weitere Aufgaben des Naturschutzes in den ehrenamtlichen Bereich zu verlagern und gleichzeitig die finanziellen Rahmenbedingungen für die Naturschutzverbände zu verschlechtern. Diese Strategie bringt die Gefahr mit sich, dass der Naturschutz Teile seiner traditionell hochmotivierten Aktiven verliert. Damit hätten Kürzungen einen negativen Multiplikatoreffekt von erheblicher Tragweite.

405. Da gemeinnützige Stiftungen zum dauerhaften Erhalt des Stiftungsvermögens verpflichtet sind und der Stiftungszweck nicht geändert werden kann, bieten sie im Grundsatz eine hohe Gewähr für die langfristige Sicherung von Naturschutzaufgaben. Durch die gesetzliche Verpflichtung zu internen Kontrollen bieten sie zudem eine größere Qualitätssicherheit als andere privatrechtliche Organisationsformen. Das Potenzial, das Stiftungen bezüglich der Wahrnehmung gesellschaftlich bedeutsamer Aufgaben bei gleichzeitiger Entlastung staatlicher Stellen und der öffentlichen Haushalte bieten, ist in Deutschland vermutlich noch nicht voll ausgeschöpft. Die weitere Stärkung der Rolle von Stiftungen für Naturschutzaufgaben ist daher grundsätzlich empfehlenswert, sofern eine dauerhafte, belastbare Finanzierung gewährleistet ist. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass Stiftungen nicht ohne weiteres die langfristig steigenden Kosten für eine fachgerechte Betreuung und Unterhaltung der Schutzgebiete (DNR 2002, S. 8) garantieren können.

3.5 Modernisierung der Verwaltungsverfahren

3.5.1 Erfolg versprechende Instrumente zur Verfahrensbeschleunigung

406. Obwohl die Zeitspanne von umweltbezogenen Zulassungsverfahren in den letzten 10 bis 15 Jahren bereits erheblich verkürzt werden konnte, dauert die Suche nach weiteren Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung an (Abschn. 2.6.2.1). Es erweist sich als zwingend erforderlich, die grundlegende Prämisse und die Bewertungsparameter der fortdauernden Beschleunigungsbestrebungen zu überdenken und zu korrigieren. Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung gehen von dem empirisch nicht begründeten Ansatz aus, dass über eine Verkürzung der Genehmigungsdauer in Deutschland ein entscheidender Beitrag zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts geleistet werden kann (Tz. 244). Es ist davor zu warnen, durch eine sachlich unangemessene Überbetonung der Relevanz der Dauer umweltbezogener Zulassungsverfahren für die Sicherung des Standortes Deutschland Scheinkonflikte zulasten des Umweltschutzes zu lösen. Ziel von Verfahrensbeschleunigungen muss es sein, einen möglichst effektiven Umgang mit dem Faktor Zeit sicherzustellen. Dieser entspricht sowohl dem Interesse der Verwaltungen an einem wirksamen Einsatz ihrer Sach- und Personalmittel als auch dem Interesse der Antragsteller an einer möglichst schnellen Entscheidung über die Zulässigkeit ihrer Vorhaben.

407. Maßnahmen zur Beschleunigung der Zulassungsverfahren finden dort ihre Grenze, wo sie die Fähigkeit der Verwaltung zum Vollzug der gesetzlichen Vorgaben infrage stellen. Wie die aktuellen Beschleunigungsmaßnahmen mit einem Verzicht auf allgemein-verbindliche behördliche Prüfungsstandards (Tz. 255, 260), der Zuweisung von Umweltschutzaufgaben an Behörden mit einem anderen Tätigkeitsschwerpunkt (Tz. 260) oder der Beschneidung der Verfahrenspositionen von bestimmten Umweltschutzbehörden (Tz. 256) verdeutlichen, besteht die begründete Gefahr, dass das Gebot der Sicherung eines qualitativ anspruchsvollen Vollzugs in den Hintergrund tritt. Die grundlegende Funktion des Zulassungsverfahrens, die Vereinbarkeit eines Vorhabens mit Allgemeinwohlbelangen und den legitimen Interessen Dritter präventiv zu überprüfen und im Rahmen der Entscheidungsfindung den gebotenen Ausgleich eventuell widerstreitender Interessen herbeizuführen, wird dadurch zunehmend infrage gestellt. Nicht zuletzt die starke Prozeduralisierung des Umweltrechts, die den engen Zusammenhang zwischen Entscheidungsprozess und Entscheidungsergebnis zum Ausdruck bringt, untermauert die Notwendigkeit, die Auswirkungen der Beschleunigungsmaßnahmen auf die Qualität der Aufgabenerfüllung wieder verstärkt in den Blick zu nehmen.

408. Beschleunigungspotenziale, die sich ohne Qualitätseinbußen realisieren lassen, liegen in den Verfahrensabschnitten bis zur Vollständigkeit der Antragsunterlagen und in der TöB-Beteiligung (TöB – Träger öffentlicher Belange). Beide beanspruchen ein erhebliches Zeitbudget (Tz. 275 ff., 296). Zur weiteren Verkürzung der Verfahrensdauer sollten Maßnahmen zur Verbesserung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen bzw. ihrer frühzeitigen möglichst lückenlosen Einreichung sowie zum Abbau von zeitlichen und inhaltlichen Reibungsverlusten zwischen den zu beteiligenden Behörden ergriffen werden. Gefordert ist ein wirksames Verfahrensmanagement zur Optimierung auch der inner- und zwischenbehördlichen Arbeitsabläufe.

409. Um dem Vorhabenträger eine zeitnahe, möglichst lückenlose Zusammenstellung der erforderlichen Unterlagen zu erleichtern, sollten die zuständigen Behörden mit Leitfäden und Checklisten detaillierte Informationen über die typischerweise abzuprüfenden Genehmigungsvoraussetzungen und insoweit beizubringenden Nachweise vorhalten. Die Leitfäden sollten für den Antragsteller frühzeitig und möglichst einfach abzurufen sein, wofür sich insbesondere ihre Bereitstellung über das Internet anbietet. Bei einfachen Verfahren (Anzeigeverfahren, Genehmigung von Anlagen bzw. Tätigkeiten mit einer geringen Umweltrelevanz) und bei der Erfüllung von Berichtspflichten sollte darüber hinaus eine Erweiterung der Antragstellung bzw. Datenübermittelung über das Internet erwogen werden.

Der SRU empfiehlt, die Leitfäden und Checklisten mit Blick auf typische Problemlagen, die in der Genehmigungspraxis aufgetreten sind, zu formulieren und fortzuschreiben. Wünschenswert wäre es dabei, die Informationen an den jeweils zu genehmigenden Anlagetypen zu orientieren. Von entscheidender Bedeutung ist allerdings, dass der Inhalt von Genehmigungsleitfäden in substantiierter Form möglichst alle regelmäßig im Genehmigungsverfahren abzuprüfenden Voraussetzungen erfasst. Mit dem umfassenden behördlichen Prüfauftrag im Rahmen der immissionsschutz- oder auch wasserhaushaltsrechtlichen Zulassungen (vgl. §§ 6, 13 BImSchG, §§ 7, 8 WHG) kann die Obliegenheit des Vorhabenträgers korrespondieren, Nachweise zu Zulassungsvoraussetzungen aus einer Vielzahl von unterschiedlichen Fachgesetzen erbringen zu müssen. Die Prüfungsbreite aber auch -tiefe, die damit verbunden ist, muss in den Leitfäden angemessen zum Ausdruck kommen. Dies wird sich regelmäßig nur sicherstellen lassen, wenn die TöB, die typischerweise an den betreffenden Verfahren zu beteiligen sind, an der Erarbeitung derartiger Leitfäden mitwirken. Nur auf diese Weise lässt sich die hohe Zahl der Verfahren nach unten korrigieren, in denen die Unvollständigkeit der Antragsunterlagen erst bei der TöB-Beteiligung auffällt (Tz. 279).

Die Erarbeitung derartiger Informationsmaterialien bindet bei kurzfristiger Betrachtung zwar Ressourcen, kann längerfristig aber zur Reduktion des behördlichen Beratungsaufwandes beitragen. Allerdings ist einzuräumen, dass im Rahmen derartiger Materialien immer nur Antworten zu den Standardfragen der Genehmigungspraxis gegeben werden können. In Fällen, in denen aufgrund der Besonderheiten der Genehmigungssituation Schwierigkeiten mit der Prüfung bestimmter fachgesetzlicher Anforderungen absehbar sind, sollte konsequent auf eine frühzeitige Einbeziehung der zuständigen Behörden hingewirkt werden (Tz. 279).

410. Wenngleich durch zusätzliche behördliche Anstrengungen auf eine Verbesserung der Antragsqualität hingewirkt werden kann, liegt die Verantwortung für die Vollständigkeit der Unterlagen beim Antragsteller. Über die Höhe der Verwaltungsgebühren sollten stärkere Anreize für eine frühzeitige und lückenlose Antragstellung gesetzt werden. Die Gebühren für die Genehmigung umweltrelevanter Vorhaben sind dazu stärker am konkreten Aufwand der Behörden, der im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens angefallen ist, zu orientieren. Ihre Höhe sollte erkennbar danach differenziert werden, ob Leistungen der Behörden wie insbesondere Beratungen des Antragstellers zu Inhalt und Umfang der Genehmigungsunterlagen angefallen sind. Hält der Vorhabenträger Unterlagen aber unangemessen lange zurück, um sich die Festlegung auf eine bestimmte Projektkonzeption möglichst lange offen zu halten, muss dies zu einer Fristsetzung mit anschließender Ablehnung des Antrags führen. Dieser Weg wird in der Praxis nur selten als opportun erachtet, sodass Versäumnisse des Antragstellers unberechtigter Weise sanktionslos bleiben.

411. Wichtig erscheint eine Fortführung der Bemühungen um eine reibungslose Abwicklung inner- und zwischenbehördlicher Arbeitsprozesse. Zur Optimierung derartiger Prozesse sollte ein kontinuierlicher, möglichst institutionalisierter Kenntnis- und Erfahrungsaustausch zwischen den Vertretern der TöB mit dem Ziel einer regelmäßigen Evaluation der Koordinationsprozesse und der Erarbeitung von Lösungen für konkret aufgetretene Probleme eingerichtet werden. Die Vollzugserfahrungen zeigen, dass sich die Probleme in der Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden nicht allein über Fristvorgaben lösen lassen (Tz. 271 f.). Es bedarf flankierender Maßnahmen, um vorausschauend Effizienzpotenziale zu erschließen. Werden derartige Koordinierungstreffen stringent abgewickelt, ist damit zu rechnen, dass der sich mit ihnen verbundene Aufwand überkompensieren lässt. Von erheblicher Bedeutung für eine schnelle und sachgerechte Abwicklung von Genehmigungsverfahren erweist sich darüber hinaus aber auch eine Behördenorganisation, die auf die typischerweise auftretenden Schnittflächen bei der Aufgabenerfüllung Rücksicht nimmt (Tz. 349 ff., 371 ff.) und vertieftes Fachwissen für die Entscheidungsfindung vorhält (Tz. 362 ff., 370).

412. Einen Erfolg versprechenden Weg, um die vorstehenden Empfehlungen in die Praxis umzusetzen, stellen die teilweise bereits zu beobachtenden Bestrebungen um die Einrichtung von Formen eines sogenannten regionalen Genehmigungsmanagements dar (z. B. Emscher-Lippe-Region 2000; mit Konkretisierung durch die Gütesiegelgemeinschaft Serviceversprechen Mittelstand Kreis Recklinghausen 2004). Sie werden neben den Kommunen und den Genehmigungsbehörden der Länder auch von Kammern und Verbänden der Wirtschaft getragen. Trotz Unterschieden im Einzelnen setzen sich entsprechende Managementkonzepte aus folgenden Elementen zusammen:

– Kontinuierlicher, möglichst institutionalisierter Kenntnis- und Erfahrungsaustausch zwischen allen Partnern samt regelmäßiger Evaluation des Kooperationsprozesses mit Veröffentlichung der Ergebnisse;

– Bereitstellung eines Serviceangebots von Seiten der Behörde in Form von elektronisch abrufbarem Informationsmaterial, Genehmigungschecklisten und An-

tragsformularen. Entsprechende Angebote sollten dabei – wie teilweise schon praktiziert – eine Unterstützung durch die Wirtschaftsverbände erfahren (insb. durch Weiterleitung von Informationen, Mitarbeit an Checklisten usw.);

– Einführung eines zentralen, meist behördlichen, Ansprechpartners für die Vorhabenträger, der als eine Art Projektmanager ein Bindeglied zwischen dem Antragsteller und den in ihrer Zuständigkeit betroffenen Genehmigungsbehörden bildet und für einen reibungslosen Ablauf des Genehmigungsverfahrens Sorge trägt.

Mit derartigen Formen eines Genehmigungsmanagements sollen Reibungsverluste verhindert oder begrenzt werden, die aus der Aufteilung hoheitlicher Aufgaben auf verschiedene Fachbehörden und folglich aus der Vielzahl der im Verfahren zu beteiligenden Behörden entstehen können. Um Reibungsverluste zu verringern, wird dem Antragsteller teilweise ein „Lotse“ zur Seite gestellt, der den Kontakt zu den jeweils zuständigen Behördenmitarbeitern herstellt und bei Problemen zu vermitteln hilft. Aufgrund der Konzentrationswirkung von immissionsschutzrechtlichen Zulassungen (§ 13 BImSchG) oder umweltrelevanten Planfeststellungen bzw. Plangenehmigungen (§ 75 Abs. 1 S. 1 2. Hs. VwVfG, § 74 Abs. 6 S. 1 VwVfG) liegt die Hauptverantwortung für die Verfahrenskoordinierung in umweltrechtlichen Zulassungsverfahren allerdings bereits heute weit gehend in der Hand einer bestimmten Behörde, sodass der Vorhabenträger im Regelfall über einen zentralen Ansprechpartner für das Genehmigungsverfahren verfügt. Etwas anderes gilt allerdings im Verhältnis zwischen Immissionsschutz- und Wasserbehörden, da das wasserrechtliche Genehmigungsverfahren nicht von der Konzentrationswirkung der immissionsschutzrechtlichen Zulassung umfasst ist. Da bestimmte Vorhaben typischerweise beide Verfahren durchlaufen, erscheinen Lotsensysteme hier weniger geeignet, um eine reibungslose Abstimmung der Zulassungsverfahren zu erreichen. Erfolg versprechender erscheint die Berücksichtigung der Schnittstelle bereits auf organisatorischer Ebene, das heißt eine Bündelung beider Behörden „unter einem Dach“. Sie würde kurze Wege ermöglichen und eine verbesserte Verknüpfung der behördlichen Tätigkeiten erleichtern. Von Lotsenmodellen ist in den Fällen ein Zeit- und Effizienzgewinn zu erwarten, in denen es um die Koordinierung von umweltrelevanten mit nicht oder nicht unmittelbar umweltrelevanten Genehmigungsverfahren geht oder die Tätigkeit der Genehmigungsbehörde aufgrund der Komplexität der Verfahren einer flankierenden Unterstützung bedarf (Tz. 372).

3.5.2 Chancen einer wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung nutzen

413. Im Zuge der Beschleunigungsgesetzgebung der letzten eineinhalb Jahrzehnte haben die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit im Rahmen umweltrelevanter Zulassungsverfahren eine deutliche Einschränkung erfahren. Die Öffentlichkeitsbeteiligung wurde und wird als eine Belastung des Planungsprozesses erachtet, die zu unangemessen zeitlichen Verzögerungen und folglich nicht hinnehmbaren Zusatzkosten führt. Mit Blick auf gegenteilige Ergebnisse einschlägiger empirischer Studien (Abschn. 2.6.3.3) ist davor zu warnen, den Zeitaufwand, der im Regelfall mit der Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung verbunden ist, zu überschätzen. Die Debatte um die Beteiligung der Öffentlichkeit an Verfahren wird erkennbar von besonders prominenten Ausnahmefällen geprägt (so z. B. das Zulassungsverfahren zum Ausbau des Flughafens Frankfurt), in denen die Öffentlichkeitsbeteiligung einen erheblichen Zeitraum in Anspruch nahm. Dies begünstigt Fehlvorstellungen über den Stellenwert, der einer Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen eines Zulassungsverfahrens regelmäßig zukommt.

414. Mit ihrem Fokus auf dem Abbau von Beteiligungsbefugnissen steht die nationale Rechtsentwicklung in den letzten Jahren in erkennbarem Gegensatz zu den Bestrebungen auf internationaler und europäischer Ebene, die Öffentlichkeitsbeteiligung auszuweiten. Es ist zu begrüßen, dass Deutschland die Aarhus-Konvention nunmehr ratifiziert hat. Diesem Übereinkommen liegt unter anderem der Ansatz zugrunde, dass über die Einräumung von Bürgerbeteiligungsrechten an umweltrelevanten Zulassungsverfahren ein wesentlicher Beitrag zum Schutz der Umwelt geleistet werden kann. Darüber hinaus ist die Beteiligung der Öffentlichkeit geeignet, zur Sicherung der Qualität behördlicher Entscheidungen beizutragen. Die Bundesrepublik unterliegt unterdessen bereits heute wenngleich nicht völker-, aber doch europarechtlich der Verpflichtung, eine „frühzeitige und effektive“ Beteiligung der Öffentlichkeit an besonders umweltrelevanten Entscheidungen sicherzustellen. Diesen europarechtlichen und zukünftig auch völkerrechtlichen Erfordernissen muss durch einen Abbau der erkennbaren Funktionsdefizite der heutigen Öffentlichkeitsbeteiligung entsprochen werden. Dass diese ihrer Konfliktbewältigungsfunktion teilweise nicht gerecht werden kann, ist insbesondere auf die geringen Einflussnahmemöglichkeiten der Öffentlichkeit im Rahmen einschlägiger Verfahren zurückzuführen. Einer wirksamen Partizipation wirken insbesondere die kurze Frist zur Erhebung von Einwendungen und der späte Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung entgegen, in dem sich die Planungen bereits stark verfestigt haben. Die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte daher zeitlich vorverlagert werden. Damit würde der europarechtlichen Vorgabe entsprochen, wonach eine solche zu einem Zeitpunkt zu erfolgen hat, „in dem alle Optionen noch offen sind“. Eine derartige Beteiligung sollte in Anlehnung an die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) in einer ersten Stufe bereits dann erfolgen, wenn der Projektentwurf in seinen wesentlichen Elementen vorhanden ist. § 3 Abs. 1 des BauGB sieht vor, die Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele und Zwecke der Planung, mögliche Lösungsalternativen und die Auswirkungen der Planung zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Gewisse Vorfestlegungen sind auch bei einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung unvermeidbar. Sie sind gleichwohl erforder-

lich, um die Diskussionsfähigkeit des Vorhabens zu gewährleisten und die Brauchbarkeit der Stellungnahmen sicherzustellen. Bei einer frühzeitigen Partizipation ist eine größere Chance gegeben, dass der Bürger auf die behördliche Entscheidungsfindung Einfluss nehmen kann. Die damit zu erwartende Steigerung der Akzeptanz gegenüber der Entscheidung käme nicht zuletzt auch den Vorhabenträgern zugute, da ein positives unternehmerisches Umfeld durchaus als Standortfaktor von Bedeutung ist.

415. Bedauerlich ist, dass die derzeitigen Bestrebungen zur Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie nicht dazu genutzt werden, die grundlegenden strukturellen Defizite der heutigen Öffentlichkeitsbeteiligung abzubauen. Die derzeitige deutsche Rechtsentwicklung ist im Gegenteil von einem skeptischen und defensiven Umgang mit den europarechtlichen Verpflichtungen geprägt. So belegen die Gesetzgebungsvorhaben zur Reduktion der immissionsschutzrechtlichen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, zur Beschneidung der Einwendungsbefugnisse der Naturschutzverbände und insbesondere auch zur Einschränkung der Erörterungstermine die Tendenz, den Anwendungsbereich der Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. ihrer einzelnen Bestandteile möglichst weit einzuschränken. Der fortdauernde Abbau von Verfahrensrechten verkennt dabei die grundlegenden Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie dient zum einen der Erleichterung der staatlichen Entscheidungsfindung, zum anderen erfüllt sie die Aufgabe der Rechts- und Interessenwahrung. Angesichts der zunehmenden Ressourcenknappheit der Verwaltungen ist nicht ersichtlich, warum stärker als bisher auf eine vollzugsunterstützende Beteiligung der Öffentlichkeit verzichtet werden könnte. Richtig ist, dass die Auseinandersetzung mit der betroffenen Bevölkerung und der Verbände im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung behördliche Ressourcen bindet. Während anderenorts unter Verweis auf das Postulat der Bürger- und Kundenfreundlichkeit aber erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um eine verbesserte Betreuung von Investoren zu gewährleisten, soll im Hinblick auf die Partizipation der Allgemeinheit etwas anderes gelten. Weitere Einschränkungen der Beteiligungsrechte erscheinen auch angesichts der rechts- und interessenwahrenden Funktion der Partizipation verfehlt, die durch die Aarhus-Konvention bzw. die zu ihrer Umsetzung beschlossenen EG-Richtlinien gestärkt worden ist. Gerade die Aarhus-Konvention will die demokratische Mitentscheidung an besonders umweltrelevanten Zulassungsverfahren zugunsten eines wirksamen Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen stärken. Sie geht damit über das herkömmliche deutsche Verständnis der Funktion der Beteiligungsrechte hinaus.

416. Aufgrund der erläuternden, befriedenden und transparenzfördernden Funktion des Erörterungstermins erscheint es sachlich unangemessen, die Entscheidung über dessen Durchführung in das Ermessen der Zulassungsbehörden zu stellen und damit letztlich behördlichen Zweckmäßigkeitserwägungen zu überlassen. Derartige Termine können die ihnen zugedachte Aufgabe einer Befriedung durch einen diskursiven, sachbezogenen Austausch über die Vor- und Nachteile von Vorhaben teilweise nicht erfüllen. Um dieses Funktionsdefizit zu bekämpfen, ist indes an seinen Ursachen (Tz. 302. ff., 414) und nicht an seinen Symptomen anzusetzen, die man mittels einer Reduktion des Stellenwertes der Erörterungstermine zu relativieren gedenkt.

417. Als nicht sachgerecht sind ferner die Vorstöße für eine weitere Einschränkung der Beteiligungsbefugnisse von Naturschutzverbänden durch die Gleichstellung ihrer Partizipationsrechte mit den Befugnissen privater Dritter anzusehen. Eine Restriktion der Beteiligungsbefugnisse der Naturschutzverbände durch Anordnung der zweiwöchigen Äußerungsfrist stellt diese angesichts ihrer begrenzten Kapazitäten vor unangemessen hohe Hürden. Ein derartiges Vorgehen erscheint auch deswegen nicht berechtigt, weil die Hinzuziehung dieser Verbände Allgemeinwohlbelangen dient. In Anbetracht der europarechtlichen Forderung nach einer „effektiven“ Beteiligung bestehen grundsätzliche Zweifel an der Zulässigkeit der kurzen Zweiwochenfrist. Diese ist eher am zeitlich zumutbaren Minimum als an einem partizipationsfreundlichen Niveau orientiert. Diesen Zweifeln sollte mit einer Verlängerung der Stellungnahmefrist begegnet werden und nicht damit, dass man weitere Akteure der Restriktion der kurzen Fristsetzung unterwirft.

3.6 Rechtsschutz

418. Der Rechtsschutz ist für einen effektiven Vollzug des Umweltrechts von entscheidender Bedeutung. Insoweit kommt es zum Einen auf die wirksamen Rechtsschutzmöglichkeiten sogenannter Drittbetroffener an, die sich in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren gegen die Verletzung von Rechten im Zusammenhang mit umweltbelastenden Vorhaben wenden können, die gerade ihren Schutz bezwecken. Darüber hinaus sind aber auch Verbandsklagen unverzichtbar, mit denen Umweltverbände Verstöße gegen umweltschutzrechtliche Bestimmungen losgelöst von individuellen Rechtspositionen vor Gericht überprüfen lassen können. Die Geltendmachung individueller Rechtspositionen in verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Verfahren wird jedoch durch die seit nunmehr gut 20 Jahren in mehreren Novellierungswellen von Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) betriebene Verfahrensbeschleunigung zunehmend erschwert, bisweilen sogar gänzlich unmöglich gemacht. In Bezug auf effektive Verbandsklagemöglichkeiten wird auch durch das Inkrafttreten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes keine wirksame und europarechtskonforme Erweiterung der in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland seit jeher schwach ausgeprägten Verbandsklagerechte erreicht werden.

Die Individualklagerechte wurden insbesondere durch

– die Einführung und Verschärfung von Präklusionsregelungen,

– die Einschränkung oder gänzliche Abschaffung verwaltungsbehördlicher Widerspruchsverfahren,

– die Beseitigung des Suspensiveffektes von Widersprüchen und Anfechtungsklagen,

– den verstärkten Einsatz von Einzelrichtern in der Verwaltungsgerichtsbarkeit,

– die Verkürzung des Instanzenzuges in der Verwaltungsgerichtsbarkeit,

– die Einführung der generellen Zulassungsberufung und

– die Erweiterungen der Möglichkeiten der Verfahrensfehlerheilung sowie der Irrelevanz solcher Fehler

erheblich verkürzt (vgl. Kap. 2.7). Als besonderes Hindernis für einen effektiven Rechtsschutz stellt sich dabei die Einführung und Verschärfung von materiellen Präklusionsregelungen dar. Aufgrund derartiger Regelungen sind Drittbetroffene, aber auch Gemeinden und Behörden sowie neuerdings auch Naturschutzverbände gehalten, alle Einwendungen gegen bestimmte umweltgefährdende Vorhaben innerhalb bestimmter, regelmäßig äußerst knapp bemessener Fristen bereits in das behördliche Verfahren einzubringen. Geschieht dies nicht fristgerecht, können diese Einwendungen in einem nachfolgenden gerichtlichen Verfahren nicht mehr geltend gemacht werden. Der Rechtsschutz wird dadurch über Gebühr erschwert, da potenziellen Einwendern abverlangt wird, die regelmäßig komplexen tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen bestimmter Vorhaben äußerst zügig zu ermitteln, um sie fristwahrend geltend zu machen. Dabei sind sie häufig gegenüber den Antragstellern und Genehmigungsbehörden stark benachteiligt, da diese aufgrund monatelanger Vorverhandlungen über einen deutlichen Wissensvorsprung verfügen. Eine weitere Verschärfung der bereits existierenden materiellen Präklusionsregelungen sollte daher im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes vermieden werden. Die bestehenden Regeln sollten kritisch überprüft werden.

Durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz wird in Umsetzung der Aarhus-Konvention und der Beteiligungs-Richtlinie der EU ein Verbandsklagerecht eingeführt, das über die nach derzeitigem Recht ausschließlich für bestimmte naturschutzrechtliche Klagen zulässigen Verbandsklagerechte hinausgeht. Mit dem Inkrafttreten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes werden auch Klagen von Umweltschutzverbänden gegen die Genehmigungen von IVU-Anlagen (IVU – Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) und von Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, zulässig sein. Allerdings sind die Verbände nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz nur dann klagebefugt, wenn sie sich auf umweltrechtliche Vorschriften stützen können, die Rechte Einzelner begründen. Diese Einschränkung verfehlt den Sinn und Zweck der altruistischen Verbandsklage, da es einer Verbandsklage gerade nicht bedarf, wenn Rechtsschutzsuchende sich auf individuelle Rechtspositionen berufen können. Verbandsklagen sind gerade in den Fällen erforderlich, in denen umweltrechtliche Vorschriften keine individuellen Rechtspositionen einzelner Bürger begründen, sondern ausschließlich dem Schutz des Allgemeinwohls dienen. In diesen Fällen können mögliche Rechtsverstöße mangels individueller Klagerechte nur dann vor Gericht überprüft werden, wenn Umweltschutzverbänden als „qualifizierten“ Teilen der Öffentlichkeit Klagerechte in Bezug auf die Verletzung solcher Normen eingeräumt werden, die alleine dem Wohl der Allgemeinheit dienen (SRU 2005b). Die in dem Gesetzesentwurf vorgesehene Beschränkung der Verbandsklagemöglichkeiten vermag daher die durch das Erfordernis einer subjektiven Rechtsposition begründete Rechtsschutzlücke im deutschen Recht nicht zu schließen. Darüber hinaus bestehen erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit der Einschränkung der Verbandsklage mit der Beteiligungsrichtlinie der EU (2003/35/EG). Diese ermöglicht es zwar, den Zugang von Umweltverbänden zu Gericht in Bezug auf UVP-pflichtige (UVP – Umweltverträglichkeitsprüfung) Vorhaben und auf IVU-Anlagen von einem „ausreichenden Interesse oder von einer Rechtsverletzung abhängig“ zu machen. Allerdings wird in der Richtlinie auch gefordert, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren, sowie „jedes Interesse einer qualifizierten Nichtregierungsorganisation“ als ausreichend für den Zugang zu Gericht anzusehen. Im Hinblick auf diese Bestimmungen ist sehr fraglich, ob die Bundesrepublik Deutschland dazu berechtigt ist, die den Verbänden europarechtlich verbindlich eingeräumten Rechte auf solche zu reduzieren, die auch den einzelnen Bürgern zuerkannt werden. Überdies räumt die vorgesehene Regelung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes der Öffentlichkeit ersichtlich nicht den in der Beteiligungs-Richtlinie der EU geforderten weiten Zugang zu Gerichten ein. Im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes und der Gemeinschaftsrechtskonformität des deutschen Rechts muss daher auf die dargestellte Einschränkung der Verbandsklagerechte verzichtet werden (Schreiben des SRU-Vorsitzenden an die Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 31. Oktober 2006, http://www.umweltrat.de/04presse/downlo04/hintgru/brief_bt_drs_16_2495.pdf).

3.7 Verwaltungsmodernisierung als Prozess

419. Wichtigstes Ziel der jüngsten Reformwelle der Landesverwaltungen ist es, einen substanziellen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Darüber hinaus zielen manche Reformen auf Verschlankung, Bürokratieabbau und Kommunalisierung. Verwaltungspolitik ist dabei auch symbolische Politik, um Reformfähigkeit auf der Landesebene zu demonstrieren (BAUER et al. 2006, S. 230 ff.). Das Reformziel einer besseren Erfüllung eines quantitativ und vor allem qualitativ zunehmend anspruchsvollen Aufgabenpensums tritt dabei zumeist in den Hintergrund.

Entsprechend dieser Zielsetzungen kann das typische Verlaufsmuster der Verwaltungsreformen in den Bundesländern als Reform von oben charakterisiert werden: Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung werden von den Staatskanzleien und Ministerpräsidenten unter dem Blickwinkel übergreifender strategischer Ziele vorbereitet und umgesetzt. Die Reform von oben, die gelegentlich handstreichartig beschlossen wird und wenig ernste Partizipationsangebote an die Fachverwaltung macht, zielt dabei darauf, Widerstände der Fachebenen nicht aufkommen zu lassen und die politischen Ziele der Verwaltungsreform ohne zu große Kompromisse zu verwirklichen. Eine qualitätsbezogene Betrachtung und Bewertung der öffentlichen Aufgabenerfüllung, die ein zukunftsgerechter Umbau von Verwaltungsorganisation und -verfahren zwingend voraussetzen würde, findet daher nur äußerst eingeschränkt statt (vgl. das Finanzministerium Schleswig-Holstein: *Erstes Ziel der Aufgabenkritik ist die „Aufgabe von Aufgaben"*). Die Chancen, fachlich-aufgabenbezogene, also qualitätsorientierte, Argumente in den Reformprozess einfließen zu lassen sind je nach Bundesland unterschiedlich ausgeprägt, generell aber gering.

Dies führt im schlimmsten Fall in einen „kalten Aufgabenabbau", nicht selten in eine verminderte Funktionsfähigkeit der Umweltverwaltung (BERG 2002, S. 9). Es besteht die begründete Gefahr, dass damit nicht Kosten eingespart werden, sondern lediglich verlagert oder vertagt werden, das heißt auch dass schleichende Problementwicklungen nicht rechtzeitig durch planvolles Verwaltungshandeln antizipiert werden können. Aktuelle illustrierende Beispiele aus anderen Politikfeldern (Lebensmittelüberwachung, Gebäudesicherheit) oder anderen Ländern (New Orleans, USA) lassen sich schnell finden. Hinsichtlich des letzten Hochwassers im April 2006 sind dem SRU auch Versäumnisse mit erheblichen Folgeschäden berichtet worden, die auf die Verwaltungsreformen in Niedersachsen rückführbar sind.

Eine Erfolg versprechende Verwaltungsreform muss übergreifende Reformziele mit dem rechtlich und politisch vorgegebenen fachlichen Anforderungsprofil an eine handlungsfähige Umweltverwaltung in Einklang bringen. Ziel des Prozessmanagements einer Verwaltungsreform sollte sein, eine Balance zwischen den übergeordneten und den fachlichen Zielen zu finden. In diesem Sinne verfehlen Verwaltungsreformen ihr Ziel, wenn sie nicht auch von unten aufgebaut werden. Die Angst eine Reform, die die Belange und Argumente der Fachressorts ernsthaft berücksichtigt, würde zwangsläufig dazu führen, dass übergeordnete Ziele einem verstärkten Ressortpartikularismus geopfert werden oder am Widerstand der Beschäftigten scheitern, ist, gerade in dieser Perspektive einer Balance zwischen Aufgabenerfüllung und Konsolidierungsziel, überzogen. Eine Verwaltungsreform ist kein Selbstzweck, sondern sie muss sich auch am Ziel einer besseren und effektiveren Aufgabenerfüllung messen lassen. Hierfür sind die Informationen und Einschätzungen der Aufgabenträger unerlässlich. Zudem verlangt eine Verbesserung der Bürger- oder auch Leistungsorientiertheit der Verwaltung eine Veränderung der Verwaltungskultur, also der Einstellungen und Verhaltensweisen der Beschäftigten. Sie wird sich ohne Einbeziehung der Aufgabenträger nicht erreichen lassen. Verwaltungsmodernisierung verstanden als dauerhafter Prozess einer „lernenden Organisation" setzt zwingend eine aktive Rolle der Beschäftigten in diesem Prozess voraus. Erst durch die Beteiligung der Fachebenen kann auch das Potenzial inkrementeller Reformen oder einer Binnenmodernisierung identifiziert werden, die möglicherweise ähnliche Kostensenkungen bei gleichzeitig besserer Aufgabenerfüllung versprechen als die „großen Würfe".

Die Beteiligung der Umweltverwaltung muss im Verfahren des Reformprozesses institutionell abgesichert werden. Dabei ist es erforderlich, in allen Phasen des Reformprozesses, insbesondere bei der Zielbildung und Leitbildentwicklung, der Aufgabenkritik, der Entwicklung von Reformvorschlägen, der Gutachtenvergabe und öffentlichen Konsultation sowie im Entscheidungsprozess, Vertreter der jeweiligen Umweltverwaltungsebenen zu beteiligen und sie zu befähigen eigene Problemlösungen vorzuschlagen.

Eine Verwaltungsreform sollte mit einer systematischen, ressortübergreifenden Problemanalyse und Aufgabenanalyse beginnen. Diese sollte auch der Identifizierung von unter- und überforderten Verwaltungseinheiten dienen. Sie sollte eine systematische Analyse der Fach- und Sachkompetenz des Personals und der Finanzmittel beinhalten, die für den adäquaten Vollzug rechtlicher oder politischer Vorgaben erforderlich sind. Eine solche Analyse kann auch durch die Zentralabteilungen oder externe Gutachter, aber unter Einbeziehung der jeweiligen Fachebenen, erfolgen.

In der Planungsphase einer großen Verwaltungsreform sollten systematisch verschiedene Reformvarianten hinsichtlich ihres Leistungspotenzials zur Verwirklichung übergeordneter und fachlicher Reformziele miteinander verglichen werden, bevor ein präferiertes Modell identifiziert wird. Dabei sollte auch das Potenzial inkrementeller Reformen und von Strategien der Binnenmodernisierung in die Abwägungen mit einbezogen werden und vor allem auch ergebnisoffener Raum für Diskussionen geschaffen werden. Im Reformprozess sollten auch Anliegen und Vorschläge von Normadressaten, Leistungsempfängern, Kooperationspartnern und Umweltverbänden zur Kenntnis genommen werden, um Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten nutzen zu können.

Verwaltungsreformen sollten schließlich auch einer – möglichst unabhängigen – wissenschaftlichen Evaluierung zugänglich sein. Beim Versuch einen Überblick über die Entwicklung der Personal- und Finanzsituation der Umweltverwaltung und damit über einen wichtigen Indikator der umweltpolitischen Handlungskapazität in Ländern und Kommunen zu erhalten, ist der SRU auf das Problem eines nicht harmonisierten, weder zwischen den

Bundesländern noch im Zeitablauf für ein Bundesland vergleichbaren, Datenbestandes gestoßen (vgl. Kap. 2.3). Es gibt je nach Bundesland wegen des unterschiedlichen Organisationszuschnittes unterschiedliche Abgrenzungen. Daten sind zu hoch aggregiert, zwischen den Ländern nicht vergleichbar oder nicht hinreichend aktuell. Der SRU empfiehlt daher dringend, dass im Rahmen der UMK und in Zusammenarbeit mit den statistischen Landesämtern und dem Statistischen Bundesamt ein Harmonisierungsprozess angestoßen wird, der zum Ziel hat, gemeinsame Indikatoren für die Personal- und Haushaltsentwicklung der Umweltverwaltungen in den Bundesländern zu entwickeln.

Darüber hinaus wäre es notwendig, einen synoptischen Vollzugsbericht zu institutionalisieren, in dem regelmäßig über die Erfolge und auch Defizite der Umsetzung von Bundesumweltrecht in den Ländern berichtet wird. Letztlich müssen sich erfolgreiche Verwaltungsreformen auch an der Erfolgsbilanz im Vollzug messen lassen.

4 Zusammenfassung

4.1 Herausforderungen an die Umweltverwaltungen

420. Die Umweltverwaltung steht heute vor einer doppelten Herausforderung: Einerseits unterliegt sie im Zeichen knapper Kassen und dem Ruf nach Bürokratieabbau einem starken Druck, ihr Handlungsspektrum zu minimieren. Andererseits nehmen Aufgabenspektrum und Schwierigkeitsgrad der Aufgabenerfüllung unübersehbar zu. Heutige Umweltprobleme sind durch eine hohe Komplexität gekennzeichnet, die auch anspruchsvolle Lösungen erfordern. Dem entsprechen die im letzten Jahrzehnt qualitativ und quantitativ gewachsenen internationalen Vorgaben und das vom nationalen und europäischen Gesetzgeber vorgegebene Instrumentarium.

Aus den spezifischen Problemstrukturen der aktuellen Lage der Umwelt und den darauf bezogenen rechtlichen Regelungsstrukturen ergibt sich ein Anforderungsprofil für eine moderne, leistungsfähige Umweltverwaltung. An diesem Anforderungsprofil müssen sich Prozesse der Verwaltungsmodernisierung orientieren, wenn sie die Effektivität und Effizienz exekutivischer Aufgabenerfüllung steigern wollen. Kernelemente eines solchen Anforderungsprofils sind:

(1) Dem Querschnittcharakter vieler Aufgaben des Umweltschutzes ist auch bei der Verwaltungsorganisation Rechnung zu tragen. Es muss durch Verwaltungsstrukturen sichergestellt werden, dass umwelt-„ferne“ Ressorts, wie die Energie-, Verkehrs- und Landwirtschaftsverwaltungen, die ihnen obliegenden Umweltschutzaufgaben bewältigen können.

(2) Die klassischen, stark konditional orientierten Vollzugsaufgaben erfordern vielfach hochspezialisierte technische und rechtliche Fachkenntnisse der zum Teil komplexen Sachmaterie und die Fähigkeit zur wirkungsvollen Vertretung der umweltfachlichen Aspekte. Diese Anforderungen werden bei anspruchsvollen Vollzugsaufgaben durch die kommunalen Ebenen vielfach nicht adäquat erfüllbar sein.

(3) Die klassischen Vollzugsaufgaben werden zunehmend um umweltqualitätszielorientierte Aufgabenbereiche ergänzt, deren Bewältigung hoch qualifizierte und interdisziplinär ausgerichtete Verwaltungseinheiten erfordert, die zur Entwicklung strategischer Konzepte beauftragt und befähigt sind. Landesoberbehörden dürften dafür die primäre Option sein.

(4) Die immer stärkere Aufwertung planerischer Instrumente als wichtige Elemente qualitätszielorientierter Verwaltungstätigkeit verlangt einerseits die Generierung des erforderlichen Grundlagenwissens in entsprechend ausgestatteten, hochrangig im Bund und in den Ländern angesiedelten Verwaltungseinheiten. Andererseits ist eine Zuständigkeitszuordnung der Planungsaufgaben selbst erforderlich, die den Problemstrukturen, insbesondere den vielfältigen Problemvernetzungen ebenso Rechnung trägt wie der Planungskapazität der jeweiligen Verwaltungsebene im exekutivischen Mehrebenensystem. Die aktuellen Kommunalisierungsstrategien müssen sich diesen kritischen Anforderungen stellen.

(5) Die insbesondere für einen qualitätszielorientierten planerischen Umweltschutz unverzichtbaren Monitoring- und Berichtspflichten müssen sachgerecht und zuverlässig erfüllt werden können. Hierfür sind zunächst Verwaltungseinheiten erforderlich, die adäquate Indikatorensysteme wissenschaftlich entwickeln können. Außerdem sollte eine größtmögliche Standard-Harmonisierung zumindest in Deutschland, besser noch in der Europäischen Union (EU), erreicht werden. Hierbei spricht vieles für eine maßgebliche Rolle von Bundes- und Landesoberbehörden.

(6) Die sachlich wie rechtlich vielfach gebotene umweltmedienübergreifende, integrative Betrachtungsweise stellt hohe Anforderungen an die Qualität, die Interdisziplinarität und die Kooperationsbereitschaft der zuständigen Verwaltungseinheiten. Solche Rahmenbedingungen dürften insbesondere im Bereich der staatlichen Mittelbehörden oder aber bei entsprechend ausgestatteten staatlichen Sonderbehörden anzutreffen sein. Wiederum dürften einer Kommunalisierung enge Grenzen gezogen sein.

(7) Vor gut 25 Jahren hat unter dem neu entdeckten Motiv „Grundrechtsschutz durch faire Verwaltungsverfahren“ die Entwicklung partizipativer Elemente in Verwaltungsverfahren zunächst eine dynamische Entwicklung genommen. Es hat sich gezeigt, dass der damit verbundene Aufwand für die Verwaltung beachtlich ist, sich aber dennoch im Hinblick auf die Konfliktbefriedung lohnen kann. Im Rahmen der Debatte um Verfahrensbeschleunigung hat eine deutliche Schwächung der Verfahrenspositionen insbesondere Drittbetroffener begonnen. Die weitere aktuelle Modernisierung von Verwaltungsverfahren sollte den verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt wieder in den Blick nehmen und auch mit Rücksicht auf europa- und völkerrechtliche Vorgaben alle Anstrengungen unternehmen, um die Verwaltung in den Stand zu setzen, effektive Partizipationschancen eröffnen zu können.

(8) Bemerkenswert ist, dass andererseits unter dem vieldeutigen Etikett der „Kooperation“ die Partizipation von Umweltnutzern in den Verwaltungsverfahren eine erhebliche Fortentwicklung erfährt. Indem die Verwaltung rechtlich auf den Vertrag als prioritäres Handlungsinstrument im Verhältnis zu verschiedenen Umweltnutzern verpflichtet werden soll, wird diesen die unmittelbare Mitge-

staltung des Ergebnisses staatlichen Handelns zugestanden. Diese Tendenzen sind im Zuge einer weiteren Modernisierung des Verwaltungshandelns kritisch auf Effektivität und Effizienz zu prüfen. Im Übrigen aber müssen die Verwaltungen auch für die oftmals aufwändigen Vertragsverhandlungen hinreichend ausgestattet und befähigt werden.

(9) Die Modernisierung der Umweltverwaltungen sollte die deutschen Behörden in den Stand setzen, die vielfältigen Chancen und Pflichten zur Verwaltungskooperation im europäischen Mehrebenensystem konsequent und auf hohem Niveau wahrnehmen zu können.

4.2 Aktuelle Reformtrends

421. Die deutschen Verwaltungen in Bund, Ländern und Gemeinden stehen nach einer Rekonstruktions- und Konsolidierungsphase in der Nachkriegszeit seit Jahrzehnten unter dauerhaftem Reformdruck. Angesichts der vielfach sehr angespannten Haushaltslagen besteht ein zentrales Ziel der neuesten Reformwelle in der Senkung der Kosten durch einen mehr oder minder drastischen Abbau von Personal und eine Reduktion des Sachmitteleinsatzes. Die Palette der Reforminstrumente der „Verschlankung“ der Landesverwaltungen umfasst die Zusammenlegung von Sonderbehörden oder ihre Integration in Mittelinstanzen, vielfach die weit reichende Kommunalisierung staatlicher Aufgaben und in einem Bundesland die Abschaffung des Landesumweltamtes und die Beseitigung der staatlichen Mittelinstanz. Dabei unterscheiden sich die Bundesländer in ihren Reformansätzen allerdings sehr stark. So bemüht sich Bayern um Einsparungen innerhalb weit gehend tradierter Verwaltungsstrukturen, während Niedersachsen einen radikalen Umbruch durch Beseitigung der Bezirksverwaltungen, Auflösung des Landesamtes für Ökologie und starke Aufgabenkommunalisierungen vollzieht.

422. Die gesamten öffentlichen Umweltschutzausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden haben sich zwischen 1992 und 2003 zyklisch entwickelt. Nach einem vor allem wiedervereinigungsbedingten Ausgabenanstieg zwischen 1992 und 1996 von inflationsbereinigt 2,2 auf insgesamt 3 Mrd. Euro sind diese von 1996 bis 2003 wieder um 22 % auf das Ausgangsniveau von 1992 zurückgefallen. Besonders akzentuiert ist der Rückgang im Bereich des Naturschutzes: um 34 % zwischen 1994 und 2001. Der Anteil der Umwelt- und Naturschutzausgaben an den gesamtstaatlichen Ausgaben liegt dabei in der Größenordnung von 0,3 %.

Bei Betrachtung der Ausgabenentwicklungen der verschiedenen Verwaltungsebenen fällt auf, dass die Ausgaben des Bundes zwischen 1992 und 2003 um 45 % gefallen sind. Auf der Ebene der Länder wurden die Gesamtausgaben nach einem Anstieg bis zur Mitte des letzten Jahrzehnts zwischen 1996 und 2001 um 18 % reduziert. Dieser Trend setzte sich in den Folgejahren fort. Auch die Kommunen haben eine kontinuierliche Ausgabenkürzung hinnehmen müssen. Sowohl für die Länder als auch für die Kommunen ist eine valide Betrachtung über den Zeitablauf von 1992 bis 2003 wegen veränderter statistischer Zuordnungen nicht möglich.

423. Hinsichtlich des Personals der Umweltverwaltungen ist in den Bundesländern ein leichter Rückgang zwischen 1998 und 2004 um 6 % zu beobachten, so insbesondere in den Bereichen des mittleren und einfachen Dienstes. Auf der Basis von Daten einzelner ausgewählter Bundesländer zeichnet sich ab, dass der Personalabbau im Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege überproportional hoch war. Viele Bundesländer planen zudem einen weiteren substanziellen Personalabbau oder sogenannte Effizienzrenditen in den nächsten Jahren.

Ein noch deutlicherer Personalabbau um 34 % zwischen 1996 bis 2004 fand in den Kommunen statt. Auch hier gibt es Anzeichen für einen überproportionalen Abbau im Bereich des Naturschutzes. Bei einem Abbau in dieser Größenordnung steht es außer Frage, dass die Städte und Kreise nicht in der Lage sind, weitere Aufgaben ohne Kompensation angemessen bearbeiten zu können.

424. Diese Zahlen können nur in der Zusammenschau mit den wiederholten Umstrukturierungen der Verwaltungen angemessen bewertet werden. Versetzungen und Neueinstellungen von Mitarbeitern im Zuge der Neustrukturierung der Umweltverwaltung ziehen häufig einen Verlust von Fachwissen und gewachsener Netzwerke umweltbehördlicher Kompetenzen nach sich. Der Personalabbau muss auch im Lichte der gerade durch das Europarecht der 1990er-Jahre und seine nationale Umsetzung insgesamt erheblich gestiegenen Anforderungen betrachtet werden.

425. In nahezu allen Bundesländern wird versucht, die Zahl der Behörden durch Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten zu verringern. Dies geschieht durch Zusammenlegung von Landesämtern oder Laboreinrichtungen und vor allem durch die Eingliederung von Sonderbehörden (z. B. Staatliche Umweltämter) in die allgemeine Umweltverwaltung. Grundsätzlich kann eine solche Bündelung von Verwaltungseinheiten Kosten sparen und die Transparenz des Verwaltungsaufbaus erhöhen. Andererseits bestehen ohne geeignete institutionelle Vorkehrungen Risiken, dass Aspekte des Umweltschutzes in den Bezirksregierungen gegenüber anderen konfligierenden Politikzielen geschwächt werden.

426. Die Auflösung von Sonderbehörden geht in vielen Ländern Hand in Hand mit einer massiven Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene. Bei einer Verlagerung von Aufgaben und Personal aus wenigen zentralen in viele dezentrale Behörden entsteht zwangsläufig eine Personalausdünnung. Dabei werden erfahrene und hochspezialisierte Arbeitsteams auseinander gerissen. Das Personal kann nicht mehr entsprechend der jeweiligen Spezialisierungen effizient eingesetzt werden. Darüber hinaus ist die Kommunalisierung mit einem doppelten Personalabbau verbunden: Auf der einen Seite müssen oftmals weit reichende Einsparvorgaben des Landes im Zuge der Kommunalisierung realisiert werden. Auf der anderen Seite kann angesichts gravierender Finanzprobleme in den Kommunen nicht garantiert werden, dass diese die ihnen zugewiesenen personellen und finanziellen Ressourcen auch tatsächlich in vollem Umfang für den Umweltschutz nutzen. Schließlich nimmt auf kom-

munaler Ebene auch der Einfluss zumeist standortpolitischer Interessen auf umweltpolitische Vollzugsentscheidungen zu.

427. Die Strategien zur Verwaltungsmodernisierung in den Ländern sehen unter anderem vielfach auch eine funktionale Privatisierung vor, bei der sich der Staat zur Aufgabenwahrnehmung privater Akteure bedient. Während im Immissions- und Gewässerschutz in der Vergangenheit vor allem technische Umweltschutzdienstleistungen (z. B. Betrieb von Kläranlagen) privatisiert wurden, steht in jüngster Zeit auch eine Privatisierung von Zulassungs- und Überwachungsaufgaben zur Diskussion.

428. Als kumulative Folge von Sparmaßnahmen und der Strukturbrüche, die mit mancher Verwaltungsreorganisation verbunden sind, verbleibt vielen Landesverwaltungen und den Kommunen oftmals kaum eine andere Alternative als ihr Aufgabenpensum quantitativ und vor allem auch qualitativ zu reduzieren. Hierbei lassen sich verschiedene Formen des Aufgabenabbaus unterscheiden:

– Ein direkter oder gesteuerter Aufgabenabbau erfolgt zum Beispiel nach einer Aufgabenkritik, wegen verminderter Budgets für staatliche Leistungen oder aufgrund sonstiger politisch-administrativer Entscheidungen. Dieser kann zum Beispiel Förderprogramme eines Landes, konzeptionell-beratende Dienstleistungen des Landes für die jeweiligen Vollzugsebenen oder auch die Erarbeitung von Umweltaktionsprogrammen wie die „Lokale Agenda 21“ betreffen.

– Verschiedene Formen eines faktischen, nicht explizit gesteuerten oder „kalten Aufgabenabbaus“ erfolgen ohne explizite Entscheidung zulasten der Erfüllung bestimmter Aufgaben. Das Aufgabenpensum wird nicht „offiziell“ reduziert. Vielmehr stellt sich der Aufgabenabbau als indirekte, nicht selten aber wissend in Kauf genommene Folge einer verschlechterten Ressourcenausstattung dar. Als unvermeidbare Folge einer verschlechterten Ressourcenausstattung werden Prioritäten neu gesetzt und dabei auch gewisse Aktivitäten zurückgefahren oder vernachlässigt. Bestimmte Aufgaben werden dann nicht oder in verminderter Qualität erfüllt. In Extremfällen leidet darunter der Vollzug rechtlicher Vorgaben – der Wille des Gesetzgebers wird unterlaufen.

– Der Abbau von Rechtsvorschriften („Deregulierung“) schließlich passt in solchen Konstellationen die Rechtslage an die veränderten Kapazitäten an. Symptomatisch für die Deregulierungsbestrebungen sind die Bemühungen, Vorschriften, die materiell, prozedural oder hinsichtlich ihres Geltungsbereiches über das europäische Umweltrecht hinausgehen, auf das Niveau einer „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ europarechtlicher Vorgaben zu reduzieren. Dieser Deregulierungstrend schlägt sich wiederum in den Verhandlungspositionen der Länder zum Umweltgesetzbuch nieder. Es ist nicht zu übersehen, dass die 1:1-Rhetorik zu dem im EG-Vertrag verankerten Subsidiaritätsprinzip insofern in einem Widerspruch steht, als die EU gerade auf Regeln verzichtet, die die Länder selbst besser erledigen können. Das Prinzip der Mindestharmonisierung legt explizit nahe, dass die Mitgliedsstaaten über das Europarecht hinausgehen können und in einem gewissen Umfang auch sollen. Im Hinblick auf die Erreichung der europäischen Qualitätsziele für Luft oder Wasser, ist dies im Einzelfall auch sachlich und europarechtlich geboten.

4.3 Grundsätze und Handlungsempfehlungen

429. Die aktuellen Reformen der Umweltverwaltung werden in einem politischen Klima entwickelt, das nicht nur von gravierenden Haushaltsproblemen, sondern insbesondere auch von antibürokratischen Affekten geprägt wird. Seit nunmehr bald zwei Jahrzehnten werden die beachtlichen Leistungen und Erfolge staatlicher Umweltpolitik und -verwaltungen mit einer breiten Fülle verwaltungskritischer Forderungen konfrontiert, deren Rechtfertigung kaum empirisch belegt und deren möglicher Nutzen ebenso wenig konkret dargetan ist. Es geht um Schlagworte wie Beschleunigung, Deregulierung, Privatisierung, Eigenüberwachung, Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft und – immer wieder – Bürokratieabbau, auch auf der Grundlage einer „Entrümpelung“ und Vereinfachung des Umweltrechts.

Die Einsicht in die Notwendigkeit der Staatsaufgabe Umweltschutz darf nicht in einer Debatte um die Krise der Staatsfinanzen verloren gehen. Die Entwicklung und Legitimierung der Staatsaufgabe Umweltschutz ist von vielen wissenschaftlichen Disziplinen mit zwingend überzeugenden Argumentationen unterlegt worden, so der Ethik, der Staatsrechtslehre, der Ökonomie und der Politikwissenschaft. Insgesamt ist die Bundesrepublik Deutschland nach der eigenen Verfassung, aus primärem und umfänglichem sekundärem Gemeinschaftsrecht und aus Völkervertragsrecht zur Bewältigung der komplexen Staatsaufgabe Umweltschutz verpflichtet.

Wenn auch der Umweltschutz Staatsaufgabe ist, so ist damit noch nicht entschieden, in welcher Weise der Staat die Aufgaben wahrzunehmen hat. Hier wird mit Recht nach staatsentlastenden, kapazitätsschonenden Handlungskonzepten gesucht. Der Staat sollte dabei jedoch nicht zugunsten privater Eigenverantwortung seine Letztverantwortung für die Erfüllung der Staatsaufgabe Umweltschutz aufgeben. Vielmehr muss er in seinen Regelungssystemen sicherstellen, dass letztlich die staatlichen Aufgaben auch bei partieller Wahrnehmung durch Private neutral, effektiv und effizient erfüllt werden. Dem Staat kommt insofern eine „Gewährleistungsverantwortung“ für die Erfüllung der Staatsaufgaben zu. Daher wird auch vom neuen Leitbild des „Gewährleistungsstaates“ gesprochen. Dieses Leitbild verbindet vielfältige Möglichkeiten einer staatsentlastenden Erfüllung von Staatsaufgaben mit einer staatlichen Garantenstellung bzw. Gewährleistungsverantwortung für die Aufgabenerfüllung. Das Maß der möglichen Staatsentlastung sollte dabei allerdings nicht überschätzt werden, da sowohl die Beteiligung Privater an der staatlichen Aufgabenerfüllung wie auch die Si-

cherstellung der staatlichen Gewährleistungsverantwortung sorgfältiger Regulierung und auch der adäquaten Überwachung bedürfen.

4.3.1 Zur Organisation der Umweltverwaltung

430. Grundsätzlich lässt sich die Umweltverwaltung der Bundesländer nach zwei grundlegenden Prinzipien der Verwaltungsorganisation strukturieren, nach

– einem Gebietsorganisationsmodell, bei dem alle Verwaltungsaufgaben in einem räumlich abgegrenzten Gebiet von einer Verwaltungseinheit wahrgenommen werden (z. B. Landkreisamt, Bezirksregierung) und nach

– einem Aufgabenorganisationsmodell, das die Fachaufgaben vertikal von den oberen bis zu den unteren staatlichen Verwaltungsebenen (umwelt-)fachlich vernetzt.

Zwischen diesen beiden Modellen besteht ein Spannungsverhältnis. Ein reines Aufgabenorganisationsmodell gefährdet die fachübergreifende Koordination und Kohärenz – ein reines Gebietsorganisationsmodell riskiert die Vernachlässigung fachlicher Aspekte. Aus diesem Grunde haben sich in den meisten Bundesländern Mischmodelle dieser grundlegenden Organisationsprinzipien herauskristallisiert. Die meisten Reformbestrebungen in den Bundesländern zielen auf eine Stärkung und gleichzeitige Dezentralisierung des Gebietsorganisationsmodells. Beispiele für diese Trends sind die Kommunalisierung der Aufgaben und die fachübergreifende Integration von Aufgaben in die Mittelinstanzen. Dabei wird die Mehrebenenkoordination der Umweltverwaltungen vielfach geschwächt.

Das Risiko dieser Reformtrends besteht darin, dass die Besonderheiten umweltfachlicher Anforderungen unzureichend berücksichtigt werden und damit die Qualität des Vollzugs leidet oder Aufgaben vernachlässigt werden. Der Vollzug von Umweltrecht ist wissensintensiv und erfordert einen hohen Grad an naturwissenschaftlich-technischer Expertise und Ortskenntnis. Zudem bedarf er Verhandlungskapazitäten bei der Lösung von Zielkonflikten insbesondere mit standort- und wirtschaftspolitischen Anliegen. Ohne eine starke Vernetzung der Fachverwaltungen über die verschiedenen Verwaltungsebenen hinweg besteht die Gefahr, dass umweltpolitische Belange zugunsten anderer Erwägungen an Bedeutung verlieren. Aus all diesen Gründen ist eine einseitige Hinwendung zu einem reinen Gebietsorganisationsmodell, insbesondere in der Variante einer weit reichenden Kommunalisierung, abzulehnen. Ein effektiver Vollzug benötigt starke Elemente eines aufgabenbezogenen Organisationsmodells.

Bündelungs-, Koordinierungs- und Filterfunktion der Mittelinstanzen nicht unterschätzen

431. Mittelinstanzen bilden ein wichtiges und schwerlich gleichwertig ersetzbares Element der staatlichen Verwaltung in den größeren Flächenländern. Dennoch werden sie in manchen Bundesländern kritisch hinterfragt oder abgeschafft. Die wichtigste Funktion der staatlichen Mittelinstanzen ist ihre sogenannte *Bündelungsfunktion*. Sie ist eine entscheidende Grundlage für einen medien- und politikfeldübergreifenden Umweltpolitikvollzug (interne und externe Umweltpolitikintegration). Während auf der Ebene der Landesregierungen das Ressortprinzip vorherrscht, die unterschiedlichen Staatsaufgaben also von den jeweils zuständigen Fachministerien relativ isoliert wahrgenommen werden, laufen bei den Mittelinstanzen alle staatlichen Aufgaben in einer Behörde zusammen. Dadurch sind die Mittelinstanzen grundsätzlich in der Lage, zwischen gegenläufigen Ressortzielen und -interessen zu vermitteln und unter Berücksichtigung der konkreten regionalen Gegebenheiten gegeneinander abzuwägen. Die Mittelinstanzen können ein entscheidender Träger der Umweltpolitikintegration in verschiedene Politikfelder sein. Mittelinstanzen können auch einen wichtigen Beitrag zum medienübergreifenden Umweltschutz leisten. Vor allem bei komplexen Genehmigungsverfahren sind sie in weitaus größerem Maße als kommunale Umweltämter in der Lage, die Umweltauswirkungen von Anlagen medienübergreifend zu erfassen und damit dem Leitbild des integrativen Umweltschutzes gerecht zu werden.

432. Anstelle einer Abschaffung der Mittelinstanzen sollte vielmehr die institutionelle Stärkung ihrer Bündelungsfunktion im Mittelpunkt der Reformbemühungen stehen. Hilfreich kann dabei auch eine maßvolle Entlastung der Mittelinstanzen von Aufgaben sein, die ebenso wirksam von den Gemeinden oder Kreisen wahrgenommen werden können. Entscheidend für Letzteres ist aber, dass die Aufgabenverlagerung auf einer gründlichen und sachbezogenen Aufgabenkritik basiert und die unterschiedlichen Fähigkeiten der Kommunen zur jeweiligen Aufgabenbewältigung realistisch eingeschätzt werden.

433. Im Zuge einiger Verwaltungsreformen wurden Sonderbehörden aufgelöst und in die Mittelinstanzen integriert. Diese Strategie der konzentrierten Dreistufigkeit ist grundsätzlich sinnvoll. Es sollte dabei aber vermieden werden, dass umweltfachliche Anliegen nicht mehr klar artikuliert und entsprechend „weggebündelt“ werden oder Sachkompetenz auseinander gerissen wird. Für die Sicherung eines angemessenen Gewichts von Umweltaspekten in integrierten Mittelbehörden stehen grundsätzlich verschiedene Mechanismen zur Verfügung:

– die Beteiligung der unverzichtbaren Landesumweltämter in den Abwägungsprozessen, insbesondere auch durch regelmäßige schriftliche Einzelstellungnahmen der Umweltfachbereiche,

– eine angemessene Kapazitätsausstattung der Umweltabteilungen,

– ihre starke Repräsentanz in der Hierarchie der staatlichen Mittelinstanzen und

– eine starke Fachaufsicht durch das jeweilige Landesumweltministerium.

434. Viele Flächenländer und die Stadtstaaten haben eine lange Tradition eines zweistufigen Verwaltungsaufbaus. In den Flächenländern werden bestimmte Staatsaufgaben dabei oft von Sonderbehörden, wie zum Beispiel durch Landesumweltämter, übernommen. Die Kombination von wissenschaftlichen und hoheitlichen Aufgaben in diesen Sonderbehörden hat sich insgesamt bewährt. Ihre Abschaffung im Zuge einer weit reichenden Kommunalisierung sollte vermieden werden, wenn man nicht erhebliche Funktionsverluste in Kauf nehmen will.

Landesumweltämter als unverzichtbare Wissensmanager

435. Landesumweltämter sind ein unverzichtbarer Bestandteil der Umweltverwaltung in Bund und Ländern. Ihre Hauptfunktion ist das Wissensmanagement. Dies umfasst die Sammlung und Bereitstellung von Umweltinformationen, die Koordination problembezogener umweltwissenschaftlicher Forschung, die wissenschaftlich-fachliche Beratung insbesondere von Vollzugsbehörden und die vorausschauende Entwicklung umweltpolitischer Konzepte. Diese Aufgaben erfordern ein hohes Maß an wissenschaftlicher Expertise der Mitarbeiter sowie eine umfassende technische Ausstattung (unter anderem Laborkapazitäten, Messnetze und Informationssysteme). Eine Verlagerung dieser Aufgaben auf die untere oder mittlere Verwaltungsebene ist weder aus finanzieller noch aus fachlicher Sicht sinnvoll.

436. In der organisatorischen Reform der Landesumweltämter, nicht in ihrer Abschaffung, liegen Effizienzpotenziale, die im Zuge anstehender Verwaltungsreformen ausgeschöpft werden sollten. Reformpotenziale bieten sich insbesondere in den folgenden Punkten:

– *Eingliederung spezialisierter Landesbehörden in ein integriertes Landesumweltamt:* In einigen Bundesländern existieren neben dem Landesumweltamt eine Reihe weiterer Landesbehörden, die Teilaufgaben des Umweltschutzes wahrnehmen. Die „Bündelung“ der wissenschaftlichen Funktionen im Umweltbereich in einer Landesoberbehörde ist sinnvoll und sollte fortgeführt werden.

– *Erhaltung strategischer Laborkapazitäten:* Die Bundesländer halten in der Regel in großem Umfang Laborkapazitäten im Umweltbereich vor. Eigene Laborkapazitäten erhalten analytische und messtechnische Kompetenz und sind eine wichtige Kapazitätsbedingung für auch gerichtsfeste Stellungnahmen der Verwaltung und ermöglichen Lernprozesse mit neuen Messmethoden oder der Erkenntnis neuer Probleme, die dann auch für die Ausgestaltung der Vollzugsinstrumente von Bedeutung sind.

Grenzen der Kommunalisierung

437. Die kommunale Aufgabenwahrnehmung im Umweltschutz ist weit verbreitet und im Grundsatz unverzichtbar. Kommunalisierung von Umweltschutzaufgaben ist aber alles andere als ein „Königsweg“ zur sogenannten Modernisierung der Umweltverwaltungen. Stets sind die Zielkonflikte zwischen ortsnaher Aufgabenwahrnehmung einerseits, Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung andererseits sorgfältig auszutarieren. Dafür sind die Rahmenbedingungen einer jeden Kommunalisierung zu bedenken, nämlich das Anforderungsprofil der Aufgaben zu bestimmen, die personellen und sächlichen Anforderungen an eine adäquate Aufgabenerfüllung zu ermitteln sowie die erforderliche staatliche Aufsicht in Form vor allem der staatlichen Hilfestellungen zu klären. Eine verantwortliche Kommunalisierung wird sich – gemessen am aktuellen Status der Aufgabenverteilung – in engen Grenzen halten müssen und gewiss keine Haushaltsentlastung der Bundesländer bringen können.

438. Vor diesem Hintergrund sind zentrale Aufgaben des Umweltschutzes einer weiteren Verlagerung nach „unten“, insbesondere auf die Ebene der Gemeinden, aber zum Teil auch auf die kreisfreien Städte oder kleinere Landkreise, nicht zugänglich. So setzt die immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigung umfangreiche naturwissenschaftlich-technische Kenntnisse und Erfahrungen voraus. Es ist aber zweifelhaft, ob die fachlich notwendigerweise hochspezialisierte Expertise in wirtschaftlich vertretbarer Weise kommunal überhaupt vorgehalten werden kann. Auch überörtliche Sachzusammenhänge können nur durch unverhältnismäßig hohen interkommunalen Koordinationsaufwand angemessen bewältigt werden. Dezentralisierungen sind daher in der Regel nicht angebracht, wenn überörtliche Ziele zu erreichen sind.

Binnenmodernisierung

439. Wie bisherige Erfahrungen zeigen, sind die großen Strukturreformen der Landesverwaltungen mit erheblichen Risiken befrachtet. Der große Reformentwurf entsteht auf der Basis allgemeiner und oftmals problementrückter Leitvorstellungen. Die Möglichkeiten der Fachverwaltung, ihre auch sachlichen Argumente einzubringen, sind zumeist begrenzt und werden zu schnell als Ressortpartikularismus disqualifiziert. Das Verbesserungspotenzial inkrementeller Veränderungen, die das Risiko von Strukturbrüchen und Effektivitätsverlusten reduzieren, wird dabei unzureichend beleuchtet. Partiell kann bei einer eher inkrementellen Strategie auf Anregungen aus dem Neuen Steuerungsmodell zurückgegriffen werden.

Wichtige Bausteine und Elemente einer Verwaltungsreform, die auf solche eher kleinteilige Optimierungen setzt, können sein:

– *Die Bündelung von Aufgaben-, Entscheidungs- und Ressourcenverantwortung* im Vollzug von Maßnahmen und Förderprogrammen: Hier bieten sich vielfältige Organisationsmodelle vom Landesbetrieb bis zur Aufgabendelegation an Vereine oder Stiftungen an.

– Der *Abbau von Hierarchieebenen und die Stärkung größerer, auch flexibler Facheinheiten* in den Landesbetrieben oder Mittelinstanzen: Gerade innerhalb von Großbehörden ist dabei auf eine relativ große Entscheidungs- und Gestaltungsautonomie der unteren Ebenen zu achten. Die verwaltungsinterne Steuerung

sollte hier auf Instrumente wie Zielvereinbarungen und Kontextsteuerung (Steuerung auf Abstand) zurückgreifen.

– *Schaffung von Kompetenzzentren:* Kompetenzzentren in den Landesumweltämtern oder den Mittelinstanzen sind in der Lage, vielfältigen Sachverstand für eine komplexe Frage zu mobilisieren und damit gegebenenfalls zur Verfahrensbeschleunigung im Genehmigungs- und Überwachungsverfahren beizutragen. Die Organisationsstruktur solcher Kompetenzzentren ist weniger nach den Umweltmedien gegliedert, sondern nach bestimmten Anlagentypen, dem Aufgabenprofil für bestimmte Planungen oder nach Problemtypen, für die jeweils ein sachkundiges Team zur Verfügung stehen sollte.

– *Genehmigungen aus einer Hand:* Organisatorisch wird dabei zwischen einem personalisierten und einem funktionalen Lösungsansatz unterschieden. In personalisierten Ansätzen, oft auch als Lotsenmodell bezeichnet, wird den Unternehmen ein Generalist als Ansprechpartner zugewiesen, der zumindest den Weg zu den jeweils zuständigen Behörden weist, manchmal aber auch selbst die Koordination übernimmt und in Einzelfällen sogar Entscheidungskompetenz hat. Die Zaunlösung ist das wichtigste Beispiel für eine funktionale Lösung. Nach dem Zaunprinzip ist eine einzige Behörde für ein Betriebsgelände zuständig. Dabei wird unter Betriebsgelände alles gefasst, was funktional zu einem bestimmten Betrieb dazugehört, auch die weiter entfernte Abwassereinleitung. Welches der bessere Ansatz ist, lässt sich nicht allgemein und losgelöst von den jeweiligen Verwaltungsstrukturen und der Sachmaterie klären. Funktionale Organisationslösungen erscheinen für größere Unternehmen eher angemessen zu sein, hingegen könnten personale Lösungen dort vorzugswürdig sein, wo eine organisatorische Bündelung – alleine schon wegen der geringen Größe der jeweiligen Betriebe, der Heterogenität der Fälle oder des jeweils geringen fachlichen Aufwandes – nicht zu rechtfertigen ist.

– *Erfordernisse eines modernen Finanzmanagements*: Mit der Einführung der doppelten Buchführung in der kommunalen Verwaltung und der Integration der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in eine erweiterte Kameralistik wird gegenwärtig der Weg hin zu einer flexibleren und realistischeren Buchführung öffentlicher Ausgaben beschritten. Eine KLR als Steuerungsinstrument erfordert jedoch mehr als eine bloße Zurechnung der Verwaltungskosten auf die verwaltungsinternen und -externen Produkte und deren Kostenstellen. Wichtig ist darüber hinaus eine Verknüpfung dieser Informationen mit einer Bewertung der Qualität der Leistungserstellung. Hierfür müssen geeignete Indikatoren gefunden werden, die Quantität und Qualität des Verwaltungshandelns gleichermaßen transparent machen. Ein lediglich an der Kostenreduzierung der Aufgabenerfüllung ausgerichtetes Verwaltungsagieren führt zwangsläufig in eine „Rationalisierungsfalle“ zulasten der Umweltqualität. Daher ist es zwar wichtig, bessere Bewertungsmaßstäbe des Verwaltungshandelns auf Basis leistungsfähiger Qualitätsindikatoren zu entwickeln und einzusetzen. Man sollte sich jedoch auch der Grenzen einer an messbaren Indikatoren bewertbaren Outputsteuerung in der Umweltverwaltung bewusst werden. Zudem sollte die KLR auf eine überschaubare Anzahl von Verwaltungsprodukten begrenzt werden, um eine Übersteuerung ohne erkennbaren Nutzen für die Verwaltungspraxis zu vermeiden.

Vollzugskoordination im Bundesstaat: Kooperation durch Sachverstand

440. Der länderübergreifenden fachlichen Koordination und Vernetzung der Vollzugsebenen über die Arbeit der Fachgremien der Umweltministerkonferenz (UMK) kommt im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland eine herausragende Bedeutung zu. Sie trägt entscheidend dazu bei, dass die gebotene Einheitlichkeit des Vollzuges von Bundesrecht in den Bundesländern gewährleistet werden kann. Darüber hinaus fördert der in ihrem Rahmen stattfindende Erfahrungs- und Informationsaustausch einen qualitativ hochwertigen Vollzug und eröffnet durch die Nutzung von Kooperationsvorteilen Potenziale zur Verringerung der Vollzugskosten. Die Fachkoordination erfüllt schließlich auch eine wichtige Warn- und Signalfunktion, da sie auf den unteren Handlungsebenen wahrgenommene Probleme einer breiteren Diskussion zugänglich machen kann.

441. Eine erfolgreiche Bund-Länder-Koordination bedarf sowohl einer effektiven Steuerung durch die politischen Ebenen, als auch einer intensiven Vernetzung der Fachebenen und niedrigschwelliger Artikulationsmöglichkeiten für die von ihnen identifizierten praktischen Probleme und Lösungsvorschläge. Diese Balance wurde in den letzten Jahren durch die Veränderungen der Geschäftsordnung der UMK zulasten der Fachebenen verschoben. Dieser Trend sollte im Hinblick auf die Bedeutung umweltfachlicher Argumente für die Politikvorbereitung und Implementierung von Gesetzen überdacht werden.

Ein Handlungsfeld ist in dieser Hinsicht die Anzahl der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften und der ihnen zugeordneten Arbeitskreise. Eine Reduktion der Zahl der Gremien ist nicht überall sachgerecht. Die Arbeitsschwerpunkte der zweiten (Arbeitskreise der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften) und der dritten Arbeitsebene (Ad-hoc-Ausschüsse) sollten zudem flexibel an fachliche Erfordernisse angepasst werden können. Dazu sollte das sehr strenge Mandatierungsprinzip für beide Ebenen zurückgenommen und das Initiativrecht dieser Ebenen gestärkt werden. Eine Mandatierung sollte nicht Einstimmigkeit in der UMK voraussetzen.

Strategische Gremienpolitik im europäischen Mehrebenensystem

442. Umweltpolitik und auch Umweltverwaltung findet mittlerweile in einem verflochtenen europäischen Mehr-

ebenensystem statt. Die Verwaltungen der Mitgliedstaaten und Bundesländer werden mittlerweile systematisch in die Prozesse von Politikevaluation, Programmierung und Implementierung eingebunden. Einfluss kann sich nur derjenige Akteur versprechen, der in der Lage ist, an diesen jeweiligen technischen und politischen Netzwerken kontinuierlich und mit hoher Sachkenntnis teilzunehmen. Deswegen konnten umweltpolitisch aktive Länder ihre überlegene Expertise erfolgreich in solche Gremien einbringen und ihre Lösungsansätze vorantreiben, da hier vielfach technisch-wissenschaftliche Argumente ein hohes Gewicht haben.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) empfiehlt daher eine strategische Personal- und Gremienpolitik, die erstens systematisch die wichtigsten Landesinteressen und Themenfelder in der Umweltpolitik und zweitens die relevanten Gremien identifiziert sowie drittens die jeweils notwendigen Kapazitäten aufbaut, diese Gremien kompetent zu besetzen. Dabei sollte – wie in früheren Jahren üblich – auch von der Entsendung nationaler Experten an die Europäische Kommission sowie von einer strategischen Personalpolitik gerade auf der Leitungsebene der Europäischen Kommission flankierend Gebrauch gemacht werden. Optimale Synergieeffekte lassen sich dabei nur durch eine wirksame Bund-Länder-Koordination erreichen. Aus diesem Grunde sollte diese strategische Gremienpolitik in den jeweiligen Arbeitskreisen der UMK abgestimmt werden.

4.3.2 Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung von Umweltschutzaufgaben

443. Im Zuge der Modernisierung der Umweltverwaltung erlangt die Privatisierung von Umweltschutzaufgaben einen zunehmenden Stellenwert. Dabei lassen sich zwei Privatisierungsansätze unterscheiden: die formelle Privatisierung, bei der der Staat selbst zur Aufgabendurchführung privatrechtlich organisierte Verwaltungseinheiten gründet, zum Beispiel Eigengesellschaft als GmbH, und die funktionale Privatisierung, bei der der Staat private Akteure, zum Beispiel private Sachverständige, mit der Aufgabendurchführung betraut. Während die formelle Privatisierung verschiedene betriebswirtschaftliche Vorteile aufweist, die insgesamt eine effizientere Aufgabenerfüllung erwarten lassen, wirft die funktionale Privatisierung eine Reihe ungelöster Fragen und Probleme auf. Dies betrifft insbesondere die funktionale Privatisierung von Elementen der immissions- und gewässerschutzrechtlichen Zulassungs- und Überwachungsaufgaben. Eine solche Vorgehensweise erscheint lediglich dann zielführend, wenn die Auswahl der Sachverständigen den zuständigen Behörden obliegt und die Kosten für den privaten Sachverständigen nach dem Verursacherprinzip den Anlagenbetreibern angelastet werden. Aus Anreizperspektive erscheint es zudem sinnvoll, wenn die zuständige Umweltbehörde und nicht das zu überwachende Unternehmen als Auftraggeber für die Überwachungsdienstleistung firmiert. Befürchtungen, die Behörden könnten bei der Auswahl der privaten Dienstleister Kostenaspekte vernachlässigen, erscheinen vor dem Hintergrund des standortpolitischen Wettbewerbs um optimale Bedingungen für Unternehmensansiedlungen eher unbegründet. Generell dürften nur solche Aufgaben privatisierungsfähig sein, die weit gehend standardisierte, auf einheitlichen Prüf- und Verfahrenskatalogen beruhende Vorgänge betreffen und eine entsprechend einfache behördliche Überwachung erlauben. Eine funktionale Privatisierung in Form der Eigenüberwachung durch den Anlagenbetreiber selbst stellt dagegen grundsätzlich kein Substitut für eine behördliche Überwachung dar. Diese Privatisierungsform erscheint nur bei Anlagen mit vergleichsweise geringem Gefährdungspotenzial vertretbar.

Im Naturschutz kommt sehr viel stärker als im Immissions- und Gewässerschutz eine funktionale Privatisierung in Betracht, weil hier Auftraggeber der Staat ist. Dies betrifft unter anderem die Hinzuziehung Privater zur Verbesserung des behördeninternen Sachverstands, die Unterstützung bei der Abwicklung bestimmter Verfahrensstufen, die Erstellung von Planungs- und Entscheidungsgrundlagen und die Durchführung bestimmter Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen auf Grundlage behördlicher Entscheidungen. Effizienzvorteile versprechen hier die Spezialisierung der privaten Auftragnehmer auf die jeweilig abzudeckenden Aufgabenfelder und der Zugriff auf flexiblere Finanzierungsmöglichkeiten. Dabei gelten jedoch im Naturschutz dieselben grundsätzlichen Bewertungskriterien wie im Immissions- und Gewässerschutz. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass die zuständige Verwaltung ausreichend personelle und sachliche Kapazitäten behält, um die notwendigen Letztentscheidungsbefugnisse auch ausüben zu können.

4.3.3 Umweltschutzfinanzierung durch Gebühren

444. Gebühren und Entgelte tragen gegenwärtig nur in vergleichsweise geringem Maße zur Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen bei. Angesichts knapper Haushaltskassen und der Zunahme von öffentlichen Aufgaben im Umweltschutz kann eine stärkere Nutzer- und Verursacheranlastung der Verwaltungskosten zur finanziellen Entlastung des Staates und zur langfristigen Sicherstellung einer adäquaten Aufgabenwahrnehmung des Staates beitragen. Eine nutzergerechte Kostenanlastung durch Gebühren ist insbesondere dort möglich und vorteilhaft, wo die durch Umweltschutzdienstleistungen entstehenden Kosten dem Gebührenschuldner direkt zugerechnet werden können. Gleichzeitig besitzen Umweltschutzgebühren ein nicht zu unterschätzendes Lenkungspotenzial im Zusammenhang mit der Bereitstellung öffentlicher Güter und können zur Vermeidung negativer Umwelteffekte beitragen. Die existierenden Finanzierungs- und Lenkungspotenziale von Gebühren sind bis heute noch nicht ausgeschöpft.

445. Auch im Naturschutz ist die Erschließung neuer Finanzierungspotenziale theoretisch denkbar, aber nicht unproblematisch. So bilden Naturschutzleistungen des Staates in vielen Fällen die Grundlage für komplementäre Dienstleistungen im Tourismussektor. Mit Gebühren für

diese Komplementärgüter (z. B. Parkplätze, Informationszentren etc.) könnte ein Teil der Naturschutzkosten gedeckt werden, ohne gleichzeitig ein unerwünscht hohes Nutzungshindernis für einkommensschwache private Haushalte beim Zugang zu Naturschutzflächen zu errichten. Vielfach bieten sich auch freiwillige Eintrittsentgelte an.

4.3.4 Die Modernisierung des Verwaltungsverfahrens zwischen Verfahrensbeschleunigung und Sicherung der Entscheidungsqualität

446. Obwohl die Zeitspanne von umweltbezogenen Zulassungsverfahren in den letzten 10 bis 15 Jahren bereits erheblich verkürzt werden konnte, dauert die Suche nach weiteren Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung an. Trotz gegenteiliger Ergebnisse einschlägiger empirischer Analysen gehen Bestrebungen zur Verkürzung der Verfahrensdauer weit gehend unhinterfragt von der Annahme aus, dass der Dauer der Zulassungsverfahren eine zentrale Bedeutung für die Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland zukommt. Diese sachlich nicht gerechtfertigte Überbetonung der Genehmigungszeit als Standortfaktor birgt zunehmend die Gefahr, dass das Verhältnis zwischen Verfahrensdauer einerseits und Verfahrens- bzw. Entscheidungsqualität andererseits in eine Schieflage gerät. So ist es insbesondere wenig realistisch anzunehmen, dass die derzeit im Fokus stehenden Verfahrensmodifikationen in Form eines Abbaus von Verfahrenselementen, einer Reduktion behördlicher Vorabkontrollen durch gesetzliche Genehmigungs- und Zustimmungsfiktionen oder ein Absehen von einer präventiven Genehmigungskontrolle ohne materielle Einbußen bei der Wahrnehmung der Aufgabe Umweltschutz realisierbar sein werden.

447. Es erweist sich als zwingend erforderlich, die grundlegende Prämisse und die Bewertungsparameter der fortdauernden Beschleunigungsbestrebungen zu überdenken und zu korrigieren. Zwar sind Bestrebungen zur Verfahrensverkürzung im Interesse eines möglichst effektiven Umgangs mit dem Faktor Zeit grundsätzlich zu begrüßen, sie müssen jedoch an dem primären Ziel von Verfahrensausgestaltungen, nämlich der Sicherung eines qualitativ anspruchsvollen Vollzuges der gesetzlichen Aufgaben, ausgerichtet sein.

448. Angesichts der erheblichen Verkürzungen der Verfahrensdauer in den letzten eineinhalb Jahrzehnten muss das Beschleunigungspotenzial, das sich ohne Qualitätseinbußen erreichen lässt, als weit gehend ausgeschöpft erachtet werden. Noch nicht realisierte Optimierungsmöglichkeiten sind mit Blick auf die inner- und zwischenbehördlichen Abstimmungsprozesse erkennbar. Darüber hinaus belegen übereinstimmende Erhebungen einer konstant hohen Zahl unvollständiger Antragsunterlagen die Notwendigkeit, die Verantwortung der Vorhabenträger für eine zeitnahe Abwicklung der Zulassungsverfahren stärker als bisher in den Blick zu nehmen.

449. Wichtig ist eine Fortführung der Bemühungen um eine reibungslose Abwicklung inner- und zwischenbehördlicher Arbeitsprozesse. Zur weiteren Optimierung der Kooperations- und Entscheidungsabläufe sollte ein kontinuierlicher, möglichst institutionalisierter Kenntnis- und Erfahrungsaustausch zwischen den Vertretern der regelmäßig an Genehmigungsverfahren zu beteiligenden Behörden mit dem Ziel einer regelmäßigen Evaluation der Koordinationsprozesse und der Erarbeitung von Lösungen für konkret aufgetretene Probleme eingerichtet werden. Einen Erfolg versprechenden Weg dürften insoweit die teilweise bereits zu beobachtenden Bestrebungen um die Einrichtung von Formen eines sogenannten regionalen Genehmigungsmanagements als Kooperationsforen darstellen, die von den für die Genehmigungserteilung relevanten Behörden getragen werden.

450. Um die Vorhabenträger bei einer zeitnahen, möglichst lückenlosen Zusammenstellung der erforderlichen Unterlagen behördlicherseits zu unterstützen, sollten Leitfäden und Checklisten mit detaillierten Informationen über die typischerweise abzuprüfenden Genehmigungsvoraussetzungen und insoweit beizubringenden Nachweise vorgehalten werden. Sie sollten für Antragsteller frühzeitig und möglichst einfach abzurufen sein, wofür sich insbesondere ihre Bereitstellung über das Internet anbietet. Bei einfachen Verfahren (Anzeigeverfahren, Genehmigung von Anlagen bzw. Tätigkeiten mit einer geringen Umweltrelevanz) und bei der Erfüllung von Berichtspflichten sollte darüber hinaus eine Erweiterung der elektronischen Antragstellung bzw. Datenübermittlung erwogen werden.

4.3.5 Chancen einer wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung nutzen

451. Mit dem Fokus auf einem Abbau von Beteiligungsrechten der Öffentlichkeit steht die nationale Rechtsentwicklung in den letzten Jahren in erkennbarem Gegensatz zu den Bestrebungen auf internationaler und europäischer Ebene, die Öffentlichkeitsbeteiligung auszuweiten. Nach der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU und der zwischenzeitlich ratifizierten Aarhus-Konvention ist die Bundesrepublik verpflichtet, eine „frühzeitige und effektive“ Partizipation der Öffentlichkeit an besonders umweltrelevanten Verfahren sicherzustellen. Die weiterhin zu beobachtenden Tendenzen, die Beteiligungsrechte zu beschneiden, zeugen indes von einem defensiven und reaktiven Umgang mit den europa- und völkerrechtlichen rechtlichen Verpflichtungen. So sind etwa die Abschaffung der Pflicht zur obligatorischen Durchführung eines Erörterungstermins und die Reduktion der Verfahrensrechte von Naturschutzverbänden mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung begründet worden. Diesen Einschränkungen liegt erkennbar die Vorstellung zugrunde, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit mit einem erheblichen Zeit- und Ressourcenaufwand verbunden ist und damit einen wesentlichen Verzögerungsfaktor behördlicher Zulassungsverfahren darstellt. Empirischen Untersuchungen zufolge sind derartige Effekte aber eher im Ausnahme- als im Regelfall mit der Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung verbunden, und zwar beschränkt auf besonders streitbefangene Vorhaben. Gerade

dort kann eine Öffentlichkeitsbeteiligung aber einen Beitrag zur Konfliktlösung leisten.

452. Die Entscheidung über die Durchführung eines Erörterungstermins sollte angesichts seiner erläuternden, befriedenden und transparenzfördernden Funktion nicht in das Ermessen der Zulassungsbehörden gestellt und damit letztlich behördlichen Zweckmäßigkeitserwägungen überlassen werden. Richtig ist, dass gerade im Kontext der Erörterungstermine die Leistungsschwächen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu Tage treten. Ziel muss es jedoch sein, diese Leistungsschwächen abzubauen und nicht durch eine Relativierung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu kaschieren. Zur Gewährleistung einer wirksamen Partizipation, die nach europäischem Recht zu einem Zeitpunkt zu erfolgen hat, „in dem alle Optionen noch offen sind", ist eine zeitliche Vorverlagerung der Öffentlichkeitsbeteiligung geboten. Sie sollte in Anlehnung an die frühzeitige Bürger- und Verbändebeteiligung nach § 3 Abs. 1 Baugesetzbuch in einer ersten Stufe bereits dann erfolgen, wenn ein Projektentwurf mit wesentlichen Aussagen zur Projektkonzeption und Projektausgestaltung vorliegt.

453. Anstelle eines weiteren Abbaus von Beteiligungsrechten sollte die Chance genutzt werden, durch die Ausgestaltung einer wirksamen Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer hohen Qualität und Legitimität behördlicher Entscheidungen beizutragen. Eine derartige Partizipation kann einen erheblichen Beitrag zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen und zur Sicherung der Qualität behördlicher Entscheidungen leisten.

4.3.6 Rechtsschutz

454. Der Rechtsschutz ist für einen effektiven Vollzug des Umweltrechts von entscheidender Bedeutung. In den letzten Jahren sind die Rechtsschutzmöglichkeiten sogenannter Drittbetroffener, die sich im Zusammenhang mit umweltbelastenden Vorhaben gegen die Verletzung ihrer individuellen Rechte wenden wollen, erheblich verkürzt worden. Vor allem die materiellen Präklusionsregelungen stellen ein besonderes Hindernis für einen effektiven Individualrechtsschutz dar. Sie schließen Einwendungen, die nicht bereits innerhalb vielfach äußerst knapp bemessener Fristen im Verwaltungsverfahren vorgebracht worden sind, für ein späteres gerichtliches Verfahren aus. Angesichts der regelmäßig komplexen tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen umweltrelevanter Vorhaben ist eine sachbezogene Auseinandersetzung der Einwender mit dem Vorhaben innerhalb der gesetzten Fristen ernsthaft kaum leistbar. Ein wirksamer Rechtsschutz wird dadurch über Gebühr erschwert. Eine weitere Verschärfung der bereits existierenden materiellen Präklusionsregelungen sollte vermieden werden. Darüber hinaus erscheint eine kritische Überprüfung der bestehenden Regeln erforderlich.

Neben einem wirksamen Individualrechtsschutz sind Verbandsklagen unverzichtbar, mit denen Umweltverbände Verstöße gegen umweltschutzrechtliche Bestimmungen losgelöst von individuellen Rechtspositionen vor Gericht überprüfen lassen können. Effektive Verbandsklagemöglichkeiten sind auch durch das Inkrafttreten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes nicht geschaffen worden. Danach sind die Verbände nur dann klagebefugt, wenn sie sich auf umweltrechtliche Vorschriften stützen können, die Rechte Einzelner begründen. Diese Einschränkung verfehlt den Sinn und Zweck der altruistischen Verbandsklage, da es einer solchen gerade dann nicht bedarf, wenn Rechtsschutzsuchende sich auf individuelle Rechtspositionen berufen können. Es bestehen erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit dieser Einschränkung mit der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU. Im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes und der Gemeinschaftsrechtskonformität des deutschen Rechts muss auf die dargestellte Einschränkung der Verbandsklagerechte verzichtet werden.

4.3.7 Verwaltungsmodernisierung als Prozess

455. Das typische Verlaufsmuster der Verwaltungsreformen in den Bundesländern kann als „Reform von oben" charakterisiert werden: Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung werden von den Ministerpräsidenten und Staatskanzleien unter dem Blickwinkel übergreifender strategischer Ziele vorbereitet und umgesetzt.

Eine Erfolg versprechende Verwaltungsreform muss hingegen übergreifende Reformziele auch mit dem rechtlich und politisch vorgegebenen fachlichen Anforderungsprofil an eine handlungsfähige Umweltverwaltung in Einklang bringen. Ziel des Prozessmanagements einer Verwaltungsreform sollte sein, eine Balance zwischen den übergeordneten und den fachlichen Zielen zu finden. In diesem Sinne verfehlen Verwaltungsreformen ihr Ziel, wenn sie nicht auch von unten aufgebaut werden.

Die Beteiligung der Umweltverwaltungen sollte im Verfahren des Reformprozesses institutionell abgesichert werden. Dabei ist es erforderlich in allen Phasen des Reformprozesses, insbesondere bei der Zielbildung und Leitbildentwicklung, der Aufgabenkritik, bei der Entwicklung von Reformvorschlägen, bei der Gutachtenvergabe, bei öffentlichen Konsultationen und im Entscheidungsprozess, Vertreter der jeweiligen Umweltverwaltungsebenen zu beteiligen und sie zu befähigen, eigene Problemlösungen vorzuschlagen.

Eine Verwaltungsreform sollte mit einer systematischen, ressortübergreifenden Problemanalyse und Aufgabenanalyse beginnen. Diese sollte auch der Identifizierung von unter- und überforderten Verwaltungseinheiten dienen. Sie sollte eine systematische Analyse der Fach- und Sachkompetenz, des Personals und der Finanzmittel beinhalten, die für den adäquaten Vollzug rechtlicher oder politischer Vorgaben erforderlich sind. Eine solche Analyse kann auch durch die Zentralabteilungen oder externe Gutachter, aber unter Einbeziehung der jeweiligen Fachebenen, erfolgen.

Eine große Verwaltungsreform sollte systematisch verschiedene Reformvarianten hinsichtlich ihres Leistungspotenzials zur Verwirklichung übergeordneter und fachlicher Reformziele miteinander vergleichen, bevor ein

präferiertes Modell identifiziert wird. Dabei sollte auch das Potenzial inkrementeller Reformen, also von Strategien der Binnenmodernisierung, in die Abwägungen mit einbezogen werden und vor allem auch Raum für ergebnisoffene Diskussionen geschaffen werden.

Im Reformprozess sollten Anliegen und Vorschläge der Normadressaten, der Leistungsempfänger, Kooperationspartner und Umweltverbände zur Kenntnis genommen werden, um Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten nutzen zu können.

Verwaltungsreformen sollten schließlich einer möglichst unabhängigen wissenschaftlichen Evaluierung zugänglich sein. Der SRU empfiehlt als Grundlage für eine vergleichende Evaluierbarkeit, dass im Rahmen der UMK und in Zusammenarbeit mit den statistischen Landesämtern und dem Statistischen Bundesamt ein Harmonisierungsprozess angestoßen wird, der zum Ziel hat, gemeinsame Indikatoren für die Personal- und Haushaltsentwicklung der Umweltverwaltungen in den Bundesländern zu entwickeln.

Darüber hinaus wäre es notwendig, einen synoptischen Vollzugsbericht zu institutionalisieren, in dem regelmäßig über die Erfolge und auch Defizite der Umsetzung von Bundesumweltrecht in den Ländern berichtet wird. Letztlich müssen sich erfolgreiche Verwaltungsreformen auch an der Erfolgsbilanz im Vollzug messen lassen.

Anhang

Tabelle 2-37

Die aktuellen Verwaltungsreformen in den Bundesländern

Bundesland	Zusammenlegung/ Abschaffung von Behörden	Kommunalisierung	Aufgabenabbau und Privatisierung	Binnen-modernisierung	Kosten-einsparungen	Personal-einsparungen
Baden-Württemberg (dreistufiger Verwaltungsaufbau; Strukturreform)	– Eingliederung des Großteils der Sonderbehörden in allgemeine Verwaltung **im Umweltbereich:** – Auflösung der 9 staatlichen Gewerbeaufsichtsämter, 4 Gewässerdirektionen und 4 Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege und Übertragung der Aufgaben auf Regierungspräsidien und/oder Land- und Stadtkreise – Zusammenlegung von Landesanstalt für Umweltschutz und Zentrum für Umweltmessungen, Umwelterhebungen und Gerätesicherheit	– Übertragung eines Teils der Umweltschutzaufgaben der Sonderbehörden auf 44 Land- und Stadtkreise – Übertragung von Personal und Aufgaben auf die Kreise im Rahmen einer Neuorganisation der Naturschutzverwaltung im Jahr 2001	– Vor allem unkoordinierter („kalter“) Aufgabenabbau durch Kommunalisierung und Personaleinsparungen (Effizienzrendite)	– Einführung von Elementen des NSM (Haushaltsmanagementsystem, dezentrale Budgetverantwortung, KLR, Controlling)	– 20 %ige Effizienzrendite, d. h. schrittweise Verringerung der finanziellen Aufwendungen für bisher von Sonderbehörden wahrgenommene Aufgaben um 20 % bis zum Jahr 2011 (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz von 2005)	– Einsparung von 2 481,5 Stellen zwischen 2004 und 2008 (Staatshaushaltsgesetz 2004)

noch Tabelle 2-37

Bundesland	Zusammenlegung/ Abschaffung von Behörden	Kommunalisierung	Aufgabenabbau und Privatisierung	Binnen-modernisierung	Kosten-einsparungen	Personal-einsparungen
Bayern (dreistufiger Verwaltungsaufbau; inkrementelle Reform)	– Grundsätzliche Eingliederung von Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung oder zumindest Zusammenfassung in größeren Verwaltungseinheiten **im Umweltbereich:** – Zusammenlegung der Landesämter im Geschäftsbereich des Umweltministeriums – Angliederung der 8 Gewerbeaufsichtsämter an die 7 Regierungen (Mittelinstanzen) – Verringerung der Zahl der Wasserwirtschaftsämter von 24 auf 17 im Zuge einer Änderung der Gebietszuständigkeiten	– Stärkung der Landratsämter durch Eingliederung unterer Sonderbehörden und Übernahme von Aufgaben der Regierungen (Mittelinstanzen) und von Sonderbehörden (z. B. der Wasserwirtschaftsämter)	– schrittweiser Rückzug aus staatlichen Beratungsangeboten – Verschlankung des Landesentwicklungsprogramms – teilweise Privatisierung technischer Prüfleistungen – Erheblicher unkoordinierter („kalter“) Aufgabenabbau durch Personalabbau	– Einführung von Elementen des NSM (u. a. stärkere Output-Orientierung, KLR, Ziel- und Leistungsvereinbarungen, dezentrale Budgetverantwortung, Erprobung von Produkthaushalten)	– Ausgeglichener Staatshaushalt bis 2006	– Abbau von insg. 9 000 frei werdenden Stellen in der Landesverwaltung im Zeitraum von 2005 bis 2019. Für den Umweltbereich bedeutet das eine Verringerung der Personalstellen um 20 bis 25 %

noch Tabelle 2-37

Bundesland	Zusammenlegung/ Abschaffung von Behörden	Kommunalisierung	Aufgabenabbau und Privatisierung	Binnen-modernisierung	Kosten-einsparungen	Personal-einsparungen
Berlin (zweistufiger Verwaltungsaufbau; Strukturreform)	– Verringerung der Zahl der Bezirke von 23 auf 12 – Verkleinerung von Senat, Parlament und Bezirksämtern	– Fachaufsicht der Senatsverwaltung über die Bezirke wird aufgegeben – Teilweise Verlagerung von Vollzugsaufgaben auf die Bezirksebene	– Aufgabenkritik mit mittelfristigem Ziel, die Aufgaben der Verwaltung auf die Funktionen „strategische Steuerung“, „hoheitliche Kernverwaltung“ und „Gewährleistung“ zurückzuführen	– Einführung von Elementen des NSM (u. a. dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Zielvereinbarungen, KLR, Produktbudgetierung/ Globalsummenmodell)	– Verminderung des Stellenbestandes in der Senatsverwaltung und im nachgeordneten Bereich um mindestens 20 %, zusätzlich Einsparung von 350 Personalstellen im Bereich der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung	– Verfassungsgemäßer Haushalt bis 2006
Brandenburg (zweistufiger Verwaltungsaufbau; inkrementelle Reform)	– Weit reichende Auflösung oder Zusammenlegung von Behörden **im Umweltbereich:** – Eingliederung der 6 Ämter für Immissionsschutz und des LA für Großschutzgebiete in das Landesumweltamt – Bündelung von Laborkapazitäten im Landeslabor Brandenburg – Reduzierung der Verwaltungseinheiten beim Umweltministerium um insgesamt 24 Behörden und Einrichtungen	– Aufgaben der Ministerien und der oberen Landesbehörden sollten so weit wie möglich auf den nachgeordneten Bereich übertragen werden. Staatliche Aufgaben sollten wenn möglich kommunalisiert oder privatisiert werden	– Umfassende Aufgabenkritik, freiwillig übernommene Aufgaben können nur unter bestimmten Bedingungen beibehalten werden **im Umweltbereich:** – Materielle Privatisierung der Trinkwasseruntersuchung	– Einführung von Elementen des NSM (u. a. KLR und Controlling in geeigneten Bereichen der Verwaltung, Haushaltssteuerung über Budgets, Zielvereinbarungen)	– Senkung der Landesausgaben um jährlich 1,5 % (Haushaltssicherungsgesetz 2003)	– Einsparung von mindestens 12 400 Personalstellen in der Landesverwaltung vom 01.01.2000 bis zum 31.12.2007

noch Tabelle 2-37

Bundesland	Zusammenlegung/ Abschaffung von Behörden	Kommunalisierung	Aufgabenabbau und Privatisierung	Binnen-modernisierung	Kosten-einsparungen	Personal-einsparungen
Bremen (einstufiger Verwaltungsaufbau; inkrementelle Reform)	– Integration des Naturschutzreferats in das Großreferat Naturschutz und Wasser (2005)	k. A.	– Wahrnehmung von Aufgaben in neuen Rechtsformen (Eigenbetriebe, Stiftungen des öffentlichen Rechts, Sondervermögen und Beteiligungsgesellschaften)	– Einführung des NSM (Produktgruppenhaushalt, dezentrale Ressourcenverantwortung, Controlling, Kosten-, Leistungs- und Kundenorientierung, Zielvereinbarungen) – Aufbau einer „Konzernsteuerung“ zur Steuerung von Eigenbetrieben, Beteiligungsgesellschaften etc.	– Schrittweise Reduzierung des strukturellen Defizits im konsumtiven Haushalt von ca. 420 Mio. Euro im Jahr 1999 auf Null im Jahr 2005	k. A.

noch Tabelle 2-37

Bundesland	Zusammenlegung/ Abschaffung von Behörden	Kommunalisierung	Aufgabenabbau und Privatisierung	Binnen- modernisierung	Kosten- einsparungen	Personal- einsparungen
Hamburg (zweistufiger Verwaltungs- aufbau; Strukturreform)	– Auflösung von Sonderbehörden auf der mittleren Verwaltungsebene (z. B. Oberfinanz- direktion, Polizei-/ Feuerwehr- direktionen) – Auflösung der Ortsämter als unterste Verwal- tungsebene	– „Entflechtung“ der Aufgaben von Fachbehörden und Bezirksämtern mit dem Ziel, Aufga- ben möglichst auf der Bezirksebene zu konzentrieren **im Umweltbereich:** – Ausweitung der bezirklichen Zu- ständigkeit für Naturschutzge- biete (Bezirke sind künftig für 21 der 28 NSG zuständig) – Genehmigungsver- fahren werden künftig von bezirk- lichen „Zentren für Wirtschaftsförde- rung, Bauen und Umwelt“ durch- geführt – Aufsplitterung der Zuständigkeiten im Naturschutz auf verschiedene Dezernate in den Bezirksämtern	– Stärkere Arbeits- teilung zwischen staatlichem und privatem Sektor wird angestrebt	– Einführung von Elementen des NSM (u. a. dop- pelte Buchfüh- rung, KLR in Landesbetrieben, Produktbudgets, Globaltitel)	k. A.	**im Umweltbereich:** – 25 % Stellen- abbau im Amt für Natur- und Ressourcenschutz geplant

noch Tabelle 2-37

Bundesland	Zusammenlegung/ Abschaffung von Behörden	Kommunalisierung	Aufgabenabbau und Privatisierung	Binnen-modernisierung	Kosten-einsparungen	Personal-einsparungen
Hessen (dreistufiger Verwaltungs-aufbau; inkrementelle Reform)	– Eingliederung von Sonderbehörden – Verringerung der Zahl der Dienst-stellen im Rahmen einer Standort-strukturreform durch Schließung oder Zusammen-legung **davon im Bereich des Umwelt-ministeriums:** – Umgliederung der Ämter für Veteri-närwesen und Ver-braucherschutz in künftig 16 Amts-bezirke, Aufgabe von Dienststellen verschiedener Bil-dungszentren, Umgliederung der Forstämter in künf-tig 41 Amtsbezirke	– Verlagerung von Aufgaben auf nachgeordnete Behörden	– Gesamtkonzept zur Straffung der Re-gierungspräsidien durch Wegfall von Aufgaben, einge-schränkte Aufga-benwahrnehmung und Privatisierung – Materielle Privati-sierung allgemei-ner Verwaltungs- und Servicedienste – Kritische Überprü-fung der Beteili-gungen des Landes – Weitere Privatisie-rungen werden an-gestrebt (z. B. Eichwesen, Kfz-Zulassung) **im Umweltbereich:** – Laborleistungen des Landesamts für Umwelt und Geologie und des Staatlichen Unter-suchungsamts werden an Private vergeben	– Einführung der „Neuen Verwal-tungssteuerung“ (u. a. Umstellung auf doppelte Buch-führung, Einfüh-rung von Produkt-haushalten ab 2005, Einführung von Leistungs-bezahlungs-elementen)	k. A.	– Einsparung von 5 200 Stellen durch Rationali-sierungspoten-ziale bis 2008 (Zukunftssiche-rungsgesetz) – Einsparung von rund 4 000 Stellen durch Arbeitszeit-verlängerung der Beamten **im Umweltbereich:** – Einsparung von 155 Stellen im Hessischen Um-weltministerium durch Arbeitszeit-verlängerung, wei-teres Abbaupoten-zial bis 2009 rund 1 228 Stellen

noch Tabelle 2-37

Bundesland	Zusammenlegung/ Abschaffung von Behörden	Kommunalisierung	Aufgabenabbau und Privatisierung	Binnen-modernisierung	Kosten-einsparungen	Personal-einsparungen
Mecklenburg-Vorpommern (zweistufiger Verwaltungs-aufbau; Strukturreform)	– Neugliederung des Landes in 5 Groß-kreise (geplant) – Auflösung von insg. 126 Behörden (geplant) – Verringerung der oberen Landesbe-hörden von 32 auf 15 (2006 erfolgt) **im Umweltbereich:** – Auflösung der Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur und weit gehende Übertra-gung ihrer Aufga-ben an die Groß-kreise (geplant) – Auflösung des LA für Forsten und Großschutzgebiete (2005) – Auflösung der Ämter für Raum-ordnung und Landesplanung (geplant)	– Überführung von Aufgaben und Per-sonal aus Landes-ämtern auf die künftigen Kreise (geplant; Personal folgt Aufgabe, strikte Konnexität) – Verlagerung von Aufgaben von den heutigen Landkrei-sen auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden (geplant) **im Umweltbereich:** – Übertragung von 166 der rund 700 staatlichen Perso-nalstellen auf die Kommunen	– Es soll geprüft werden, welche Aufgaben das Land nicht mehr unbedingt wahr-nehmen muss und welche Aufgaben von Privaten erle-digt werden kön-nen	– Einführung von Elementen des NSM	– Erwartete Einspa-rungen für Land und Kommunen von jährlich mehr als 180 Mio. Euro als Folge der Ver-waltungsreform	– Einsparung von 15 000 Personal-stellen, davon 10 000 beim Land und 5 000 bei den Kommunen **im Umweltbereich:** – 38 kw-Vermerke bis 2009, 44 weitere ohne zeitliche Befris-tung

noch Tabelle 2-37

Bundesland	Zusammenlegung/ Abschaffung von Behörden	Kommunalisierung	Aufgabenabbau und Privatisierung	Binnen-modernisierung	Kosten-einsparungen	Personal-einsparungen
Niedersachsen (zweistufiger Verwaltungs-aufbau; Strukturreform)	– Abschaffung der Mittelinstanz (Bezirks-regierungen) – Einrichtung von 4 Regierungs-vertretungen **im Umweltbereich:** – Auflösung des LA für Ökologie (NLÖ) – Übertragung der Aufgaben der Be-zirksregierungen und des NLÖ im Bereich der Ge-werbeaufsicht auf die Gewerbeauf-sichtsämter – Übertragung der nicht kommunali-sierten Landesauf-gaben in der Was-serwirtschaft und im Naturschutz auf den Landesbetrieb für Wasserwirt-schaft, Küsten- und Naturschutz – Großschutzgebiets-verwaltungen wer-den als eigenstän-dige Behörden organisiert	– Kommunalisie-rung eines Teils der zuvor von den Bezirksregierun-gen wahrgenom-menen Umwelt-schutzaufgaben, darunter 52 Aufga-ben im Gewässer-schutz (z. B. Aus-weisung von Was-serschutz- und Überschwem-mungsgebieten) und 29 Aufgaben im Naturschutz (z. B. Ausweisung von Naturschutz-gebieten) – Striktes Konnexi-tätsprinzip	– Aufgabenkritik für alle Aufgaben – Verzicht auf ent-behrliche Aufga-ben – Deutliche Reduzie-rung der Aufsicht – Privatisierung „marktfähiger“ Leistungen **im Umweltbereich:** – Privatisierung von Labortätigkeiten und Planungsleis-tungen im Hoch-wasser- und Küs-tenschutz im Um-fang von 25 Perso-nalstellen, die Auf-gabenverantwor-tung bleibt bei den Behörden – Wegfall der forst-lichen Rahmenpla-nung, die Abnah-me von Prüfungen nach der Gefahr-stoffverordnung und die Genehmi-gung von Abwas-seranlagen ohne UVP	– Einführung von Elementen des NSM, insbeson-dere die flächen-deckende Einfüh-rung einer neuen Haushaltssteue-rung auf der Basis der KLR (mit Budgetierung, produktbezogene Haushaltsaufstel-lung, Berichts-wesen, Con-trolling, Zielver-einbarungen) – Kommunen sollen ab 2006 die dop-pelte Buchführung einführen – Einführung von Elementen einer leistungsorientier-ten Beurteilung	– Entlastung des Landeshaushalts um 360 Mio. Euro pro Jahr durch Per-sonalabbau	– Abbau von insge-samt 6 743 Per-sonalstellen in der Landesverwaltung **im Umweltbereich:** – 420 Stellen in 5 Jahren

noch Tabelle 2-37

Bundesland	Zusammenlegung/ Abschaffung von Behörden	Kommunalisierung	Aufgabenabbau und Privatisierung	Binnen-modernisierung	Kosten-einsparungen	Personal-einsparungen
Nordrhein-Westfalen (dreistufiger Verwaltungs-aufbau; Strukturreform)	– Eingliederung eines Großteils der Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung – Überführung der bisher 5 Bezirks-regierungen in 3 Regionalver-waltungen bis zum Jahr 2012 **im Umweltbereich:** – Angliederung von 11 Staatlichen Umweltämtern an die Bezirks-regierungen – Übertragung von Teilaufgaben weiterer Umwelt-behörden (u. a. Landesumwelt-amt) auf die Bezirksregierungen – Bündelung der verschiedenen Landesämter in den Bereichen Umwelt und Landwirt-schaft in einem einzigen Amt	– Aufgabenkritik soll Kommuna-lisierungspoten-ziale ausloten	– Aufgabenkritik mit dem Ziel, Potenziale für den Abbau und die Privatisierung von Aufgaben zu identifizieren	– Einführung zahlreicher Elemente des NSM (u. a. KLR, Zielverein-barungen, Quali-tätsmanagement-system, Erarbeitung von Personal-entwicklungs-konzepten) – 2008 soll erstmals ein Produkthaus-halt auf der Basis einer Kosten- und Leistungsrech-nung aufgestellt werden	k. A.	– Stellenabbau von jährlich 1,5 % in der gesamten inneren Verwaltung **im Umweltbereich:** – Verringerung der Personalstellen um bis zu 25 % (ca. 1 000 Stellen)

noch Tabelle 2-37

Bundesland	Zusammenlegung/ Abschaffung von Behörden	Kommunalisierung	Aufgabenabbau und Privatisierung	Binnen-modernisierung	Kosten-einsparungen	Personal-einsparungen
Rheinland-Pfalz (dreistufiger Verwaltungsaufbau; Strukturreform)	– Überführung der Bezirksregierungen in die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier, 2 Struktur- und Genehmigungsdirektionen (Koblenz und Neustadt/Weinstraße) und das Landesuntersuchungsamt – Eingliederung von 30 Sonderbehörden in die neuen Regionaldirektionen **im Umweltbereich:** – Eingliederung der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter und Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft in Struktur- und Genehmigungsdirektionen (2000) – Zusammenlegung des LA für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht und des LA für Wasserwirtschaft (2003)	– Allgemeines Bekenntnis zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung	– Gesetzliche Festschreibung der Aufgabenkritik, regelmäßige Berichte an den Landtag	– Strategie der „differenzierten Verwaltungsoptimierung“, d. h. Kernelemente des NSM wie KLR, doppelte Buchführung, Qualitätsmanagement etc. werden nicht flächendeckend eingeführt, stattdessen wird für unterschiedliche Verwaltungsbereiche jeweils einzeln entschieden	k. A.	k. A.

noch Tabelle 2-37

Bundesland	Zusammenlegung/ Abschaffung von Behörden	Kommunalisierung	Aufgabenabbau und Privatisierung	Binnen-modernisierung	Kosten-einsparungen	Personal-einsparungen
Saarland (zweistufiger Verwaltungsaufbau; inkrementelle Reform)	– Zusammenlegung und Neustrukturierung von Behörden **im Umweltbereich:** – Zusammenlegung des LA für Arbeitssicherheit, Immissionsschutz und Gesundheit und des Staatlichen Instituts für Gesundheit und Umwelt – Übertragung von Aufgaben des Arbeitsschutzes und des Eichwesens auf das neue LA für Umwelt- und Arbeitsschutz – Übertragung der Aufgaben der staatlichen Forstämter und anderer Forstbehörden auf den neuen Landesbetrieb SaarForst	– Kommunalisierung z. B. der Gewerbeaufsicht und der Schulämter Mitte der 1990er-Jahre – Keine nennenswerten Kommunalisierungen im Zuge der aktuellen Verwaltungsreform, stattdessen Prüfung, welche dezentral wahrgenommenen Aufgaben künftig zentral wahrgenommen werden können	– Aufgabenkritik prüft, ob Aufgaben entfallen können, ob Rationalisierungs- und Optimierungspotenziale bestehen und ob Aufgaben privatisiert werden können – Privatisierungskommission prüft kontinuierlich, welche Aufgaben privatisiert werden können – Veräußerung von Landesbeteiligungen	– Einführung von Elementen des NSM (Controlling, Produktsteuerung, KLR in „geeigneten Bereichen“, doppelte Buchführung bei Landesbetrieben)	– Senkung der Staatsquote als allgemeines Ziel	k. A.

noch Tabelle 2-37

Bundesland	Zusammenlegung/ Abschaffung von Behörden	Kommunalisierung	Aufgabenabbau und Privatisierung	Binnenmodernisierung	Kosteneinsparungen	Personaleinsparungen
Sachsen (dreistufiger Verwaltungsaufbau; Strukturreform)	– Umbau der Mittelebene von 3 Regierungspräsidien auf 2 Landesdirektionen – Eingliederung der Staatlichen Umweltfachämter und der Gewerbeaufsichtsämter in die Regierungspräsidien – Zusammenlegung des LA für Umwelt und Geologie und der Landesanstalt für Landwirtschaft	– Weit reichende Kommunalisierung von Aufgaben als Ergebnis einer Aufgabenkritik mit „Erstkompetenzvermutung“ der kommunalen Ebene beschlossen **im Umweltbereich:** – Vollzugsaufgaben des Immissions- und Klimaschutzes – Ausweisung von Naturschutzgebieten – Teile des abfall- und gewässerschutzrechtlichen Vollzugs	– Aufgabenkritik mit dem Ziel, Möglichkeiten des Aufgabenabbaus und der Privatisierung zu identifizieren	– Einführung von Elementen des NSM (u. a. KLR, Controlling, Qualitätsmanagement, Produktsteuerung, doppelte Buchführung)	k. A.	– Übertragung, Privatisierung bzw. gänzliche Streichung von insgesamt 5 000 Stellen vor allem in den Bereichen Umwelt, Landwirtschaft und Soziales

noch Tabelle 2-37

Bundesland	Zusammenlegung/ Abschaffung von Behörden	Kommunalisierung	Aufgabenabbau und Privatisierung	Binnen-modernisierung	Kosten-einsparungen	Personal-einsparungen
Sachsen-Anhalt (dreistufiger Verwaltungsaufbau; inkrementelle Reform)	– Zusammenführung der 3 Regierungspräsidien in einem zentralen Landesverwaltungsamt – Auflösung von Sonderbehörden – Verringerung der Zahl der Landkreise von 21 auf 11 (geplant 2007) **im Umweltbereich:** – Zusammenführung der 3 Ämter für Umweltschutz in einem Landesamt – Verlagerung verschiedener Umweltlabore und des Gewässerkundlichen Landesdienstes in den Landesbetrieb Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft	– Weit reichende Kommunalisierung von Aufgaben geplant. Den Schwerpunkt bilden Aufgaben des Umweltbereichs (wasserwirtschaftlicher Vollzug, Immissionsschutz, Bodenschutz, Abfallwirtschaft)	– Beschränkung auf staatliche Kernaufgaben – Aufgabenkritik der Ressorts mit dem Ziel, alle Aufgaben auf Notwendigkeit zu überprüfen	– Einführung von Elementen des NSM geplant (u. a. Pilotprojekte zur KLR, Zielvereinbarungen, Qualitätsmanagement)	– Für mindestens 5 % der in einem Ressort wahrgenommenen Aufgaben müssen im Zuge der Aufgabenkritik Vorschläge für einen vollständigen oder teilweisen Aufgabenverzicht, eine Privatisierung oder eine effizientere Aufgabenwahrnehmung unterbreitet werden	k. A.

noch Tabelle 2-37

Bundesland	Zusammenlegung/ Abschaffung von Behörden	Kommunalisierung	Aufgabenabbau und Privatisierung	Binnen-modernisierung	Kosten-einsparungen	Personal-einsparungen
Schleswig-Holstein (zweistufiger Verwaltungsaufbau; Strukturreform)	– Eine Reihe von Landesbehörden, darunter die Staatlichen Umweltämter, die Ämter für ländliche Räume, die Katasterämter, das LA für Gesundheit und Arbeitssicherheit sowie das LA für Natur und Umwelt werden aufgelöst. Ihre Aufgaben werden größtenteils den Kommunalen Verwaltungsregionen übertragen. Für die verbleibenden Aufgaben wird ein neues LA für Bodenmanagement und umweltrechtliche Grundsatzfragen geschaffen. Eingliederung des Nationalparkamts in den neuen Landesbetrieb für Küsten- und Meeresschutz	– Die Landesverwaltung soll auf die Wahrnehmung von „Kernaufgaben“ beschränkt werden. Alle weiteren Aufgaben sollen auf neu zu schaffende „Kommunale Verwaltungsregionen“ oder Kreise und kreisfreie Städte übertragen werden – Der Umweltschutz gehört nicht zu diesen Kernaufgaben. Umweltschutzaufgaben sollen daher größtenteils den neuen Kommunalen Verwaltungsregionen übertragen werden – Insgesamt 1 220 Planstellen sollen an die Kommunen abgegeben werden	– Aufgabenkritik identifiziert eine Reihe von Aufgaben, die wegfallen oder privatisiert werden können – Insgesamt sollen durch Aufgabenabbau 570 Stellen in der Landesverwaltung gestrichen werden – Forste werden privatisiert	– Bisher nur wenige Elemente des NSM eingeführt	k. A.	– Insgesamt 2 100 Stellen sollen in der Landesverwaltung abgebaut, verlagert oder privatisiert werden **im Umweltbereich:** – Personaleinsparungen in umweltschutzrelevanten Verwaltungsbereichen von rd. 25 Personalstellen

noch Tabelle 2-37

Bundesland	Zusammenlegung/ Abschaffung von Behörden	Kommunalisierung	Aufgabenabbau und Privatisierung	Binnen-modernisierung	Kosten-einsparungen	Personal-einsparungen
Thüringen (dreistufiger Verwaltungs-aufbau; Strukturreform)	– Auflösung oder Umstrukturierung von insg. 81 Behörden bis 2020 – Auflösung der Staatlichen Umweltämter wobei der Großteil der Aufgaben auf das Thüringer Landesverwaltungsamt (Mittelinstanz) übergehen soll	– Übertragung eines Teils der Aufgaben der Staatlichen Umweltämter auf Kreise und kreisfreie Städte	– Privatisierung von Aufgaben soll geprüft werden (z. B. Abwassereinleiterkontrolle und deren Analytik, Aufsicht über Stauanlagen)	– Einführung von Elementen des NSM (u. a. KLR, Zielvereinbarungen, Qualitätsmanagement)	– Einsparung von insg. 70,5 Mio. Euro Investitionskosten, 14,6 Mio. Euro Sach- und Betriebskosten und jährlich 37,4 Mio. Euro Personalkosten	– Einsparung von 1 053 Personalstellen bis 2020 – im Umweltbereich: – In der engeren Umweltverwaltung rund 160 Stellen (– 34 %), in den Landwirtschaftsämtern 24 Stellen (– 7 %) und in den Forstämtern 107 Stellen (– 15 %)

SRU/SG 2007/Tab. 2-37; Datenquellen: BAUER et al. 2006; BOGUMIL 1999; BRENSKI 2004; Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2006

Literaturverzeichnis

Kapitel 1

Benz, A. (2005): Governance in Mehrebenensystemen. In: Schuppert, G. F. (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden: Nomos, S. 95–120.

Benzler, A. (2001): Seltene, bedrohte und endemische Tier- und Pflanzenarten – Auswahl von Artengruppen und Arten für ein bundesweites Naturschutzmonitoring. Natur und Landschaft 76 (2), S. 70–87.

BfN (Bundesamt für Naturschutz) (2006a): Gesamtflächen ausgewählter Schutzgebietstypen. Bonn: BfN. http://www.bfn.de/0308_ueberblick.html (31.07.2006).

BfN (2006b): Monitoring gemäß FFH-Richtlinie. Bonn: BfN. http://www.bfn.de/0315_ffh_richtlinie.html (09.11.2006).

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (1998): Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch. Berlin: Dunkker & Humblot.

BMU, UBA (Umweltbundesamt) (2005): Die Wasserrahmenrichtlinie – Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland. Berlin: BMU. http://www.bmu.de/files/gewaesserschutz/downloads/application/pdf/wrrl_ergebnisse 2004.pdf (08.11.2006).

Böhret, C. (1990): Folgen – Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen. Opladen: Leske + Budrich.

Bundesregierung (2001): TA Luft. Kabinettbeschluss vom 12.12.2001. Begründung. http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/taluft_begruendung.pdf (08.11.2006).

Davids, P. (2000): Die Konkretisierung der besten verfügbaren Technik in der Anlagenzulassungspraxis. Düsseldorf: Landesumweltamt Nordrhein-Westfalen. http://www.lua.nrw.de/bref/davids3.pdf (09.11.2006).

Dehousse, R. (1997): Regulation by networks in the European community: the role of European agencies. Journal of European Public Policy 4 (2), S. 246–261.

Deutscher Bundestag (2001): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG). Berlin: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 14/6878.

EEA (European Environment Agency) (2005): The European Environment – State and Outlook 2005. Kopenhagen: EEA.

EEA (2002): Environmental Signals 2002. Benchmarking the Millennium. European Environment Agency Regular Indicator Report. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

Ehrnsperger, R., Misch, W. (2005): Gesundheits- und Umweltkriterien bei der Umsetzung der EG-Bauprodukten-Richtlinie (BPR). Berlin: Umweltbundesamt. UBA-Texte 06/05.

Eichener, V. (2000): Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung. Opladen: Leske + Budrich.

Esty, D. C., Levy, M., Srebotnjak, T., Sherbinin, A. de (2005): 2005 Environmental Sustainability Index: Benchmarking National Environmental Stewardship. New Haven: Yale Center for Environmental Law & Policy.

Europäische Kommission (2006a): Sites of Community Importance. Update of June 2006. Brüssel: Europäische Kommission. http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/useful_info/barometer/pdf/sci.pdf (31.07.2006).

Europäische Kommission (2006b): Special Protection Areas. Update of June 2006. Brüssel: Europäische Kommission. http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/useful_info/barometer/pdf/spa.pdf (31.7.2006).

Europäische Kommission (2005): Annex to: The Communication on Thematic Strategy on Air Pollution and The Directive on „Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe“. Impact Assessment. SEC(2005) 1133. Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2004): Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der europäischen Normung. KOM(2004) 130 endg. Brüssel: Europäische Kommission.

European Water Directors (2001): Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC): Strategic Document. Brussels. http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/strategy.pdf (08.11.2006).

Fabio, U. di (1998): Integratives Umweltrecht: Bestand, Ziele, Möglichkeiten. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 17 (4), S. 329–337.

Feldhaus, G. (2001): Beste verfügbare Techniken und Stand der Technik. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 20 (1), S. 1–9.

Feldhaus, G. (1981): Zum Inhalt und zur Anwendung des Standes der Technik im Immissionsschutzrecht. Deutsches Verwaltungsblatt 96 (4), S. 165–173.

Fisahn, A. (2004): Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind –Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention. Zeitschrift für Umweltrecht 15 (3), S. 136–140.

Golding, A. (2000): Internationale Produktnormung – Perspektive der Umweltschutzverbände. In: Führ, M. (Hrsg.): Stoffstromsteuerung durch Produktregulierung. Rechtliche, ökonomische und politische Fragen. Baden-Baden: Nomos, S. 115–128.

Haaren, C. von, Ott, S., Kraus, U. (1999): Das Instrument der Eingriffsregelung auf dem Weg von der hoheitlichen Durchsetzung zur Anwendung auf der Basis konsensualer Regelungen. In: Bayerische Akademie für Naturschutz (Hrsg.): Ausgleich und Ersatz: Planung ja, Umsetzung vielleicht, Kontrolle nein? Laufen: Bayerische Akademie für Naturschutz. Laufener Seminarbeiträge 1, S. 105–108.

Héritier, A. (2003): New Modes of Governance in Europe: Increasing political efficiency and policy effectiveness? In: Börzel, T., Cichowski, R. (Hrsg.): Law, Politics and Society. Oxford: Oxford University Press. The State of the European Union 6, S. 107–126.

Hey, C. (2006): Neuer Schwung für die zweite Halbzeit? Umweltstrategien der Europäischen Union. Politische Ökologie 102/103, S. 18–22.

Holzinger, K., Knill, C., Schäfer, A. (2002): European Environmental Governance in Transition? Bonn. Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter 2002/9. http://www.coll.mpg.de/pdf_dat/2002_9.pdf (09.11.2006).

IfM (Institut für Mittelstandsforschung) (2005): Das BDI-Mittelstandspanel. Die Hand am Puls der Unternehmer. Bonn: IfM.

Institut für Landschaftspflege und Naturschutz (1998): Handlungsanleitung zur Anwendung der Eingriffsregelung in Bremen. Hannover: Institut für Umweltplanung.

Jacob, K. (1999): Innovationsorientierte Chemiepolitik. Politische, soziale und ökonomische Faktoren des verminderten Gebrauchs gefährlicher Stoffe. München: Utz.

Jänicke, M., Kraemer, R. A., Weidner, H. (2006): 20 Jahre Bundesumweltministerium. Leistungen – Herausforderungen – Perspektiven. Berlin: BMU.

Jänicke, M., Jacob, K. (Hrsg.) (2006): Environmental Governance in Global Perspective. New Approaches to Ecological Modernisation. Berlin: Forschungsstelle für Umweltpolitik. FFU-report 01-2006.

Jarass, H. D. (2005): Bundes-Immissionsschutzgesetz. Kommentar. 6. Auflage. München: Beck.

Jordan, A., Wurzel, R. K. W., Zito, A. R. (Hrsg.) (2003): 'New' Instruments of Environmental Governance? National Experiences and Prospects. London: Frank Cass.

Kappet, J. (2006): Qualitätsorientierter Gewässerschutz in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.

Knetsch, G., Rosenkranz, D. (2003): Umweltbeobachtung – Konzepte und Programme des Bundes. In: Sächsisches Landesamt für Umwelt und Geologie (Hrsg.): Umweltbeobachtung. Ziele, Strategien, Konzepte des Bundes und ausgewählter Länder. Dresden, S. 6–24.

Knill, C. (2003): Europäische Umweltpolitik: Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem. Opladen: Leske + Budrich.

Knill, C., Lenschow, A. (2004): Modes of governance in the European Union. Towards a comprehensive evaluation. In: Jordana, J., Levi-Faur, D. (Hrsg.): The politics of regulation. Institutions and regulatory reforms for the age of governance. Cheltenham: Elgar, S. 218–244.

Koch, H.-J. (2006): Aktuelle Probleme des Luftreinhalterechts in der EU und in Deutschland. In: Geis, M.-E., Umbach, D. (Hrsg.): Planung, Steuerung, Kontrolle. Festschrift für Richard Bartelsperger zum 70. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, S. 497–514.

Koch, H.-J., Scheuing, D. H. (Hrsg.) (2006): Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz. GK-BimSchG. Loseblatt-Ausgabe, 18. EL. Unterschleißheim: Wolters Kluwer.

Koch, H.-J., Siebel-Huffmann, H. (2001): Das Artikelgesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer Umweltschutzrichtlinien. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 20 (10), S. 1081–1089.

Koch, H.-J., Jankowski, K. (1998): Die IVU-Richtlinie – Umsturz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht? Zeitschrift für Umweltrecht 9 (2), S. 57–64.

Kotulla, M. (2003): Wasserhaushaltsgesetz. Kommentar. Stuttgart: Kohlhammer.

Kuckartz, U., Grunenberg, H. (2002): Umweltbewusstsein in Deutschland 2002: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Berlin: UBA.

Lafferty, W. M. (2001): Adapting Government Practise to the Goals of Sustainable Development: The issue of Sectoral Policy Integration. Paper prepared for presentation at the OECD seminar on „Improving Governance for Sustainable Development". Paris, 22.–23. November 2001.

Lenschow, A. (2002): Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe. London: Earthscan.

LAF (Landesanstalt für Altlastenfreistellung Sachsen Anhalt) (2006): Projekte. ÖGP Bitterfeld-Wolfen. Magdeburg: LAF. http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=biwo (09.11.2006).

Misonne, D. (2005): Directive on Ecodesign, the way forward regarding IPP? elni Review (1), S. 17–29.

MUNLV NRW (Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen) (2005): Änderung und Fortschreibung der Vereinbarung zur Finanzierung von Maßnahmen der Altlastensanierung durch den Altlastensanierungs- und

Altlastenaufbereitungsverband vom 14.11.2002. Bek. des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz v. 1.4.2005. Düsseldorf: MUNLV NRW. http://www.aav-nrw.de/aav/dokumente/aav/kooperationsvertrag_anhang2005.pdf (09.11.2006).

MUNLV NRW, AAV (Altlastensanierungs- und Altlastenaufbereitungsverband NRW), LUA (Landesumweltamt Nordrhein-Westfalen) (2004): Altlastensanierung in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: MUNLV NRW.

Murswiek, D. (2001): Das sogenannte Kooperationsprinzip – ein Prinzip des Umweltschutzes? Zeitschrift für Umweltrecht 12 (1), S. 7–13.

Network of Heads of European Environmental Protection Agencies (2005): The Contribution of Good Environmental Regulation to Competitiveness. Copenhagen: EEA.

Niedersächsisches Umweltministerium, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2002): Arbeitshilfe zur Anwendung der Eingriffsregelung bei Bodenabbauvorhaben auf der Grundlage des „Leitfadens zur Zulassung des Abbaus von Bodenschätzen nach dem NNatG und dem NWG“. Hannover. http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C1544972_L20.pdf (01.10.2006).

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2005a): OECD Environmental Data – Compendium 2004. Paris: OECD.

OECD (2005b): Modernising Government. The Way Forward. Paris: OECD.

OECD (2001): Sustainable Development – Critical Issues. Paris: OECD.

Offe, C. (1973): „Krisen des Krisenmanagements“: Elemente einer politischen Krisentheorie. In: Jänicke, M. (Hrsg.): Herrschaft und Krise. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 197–223.

Olsson, N. (2005): Umweltschutzausgaben des öffentlichen Sektors und spezialisierter Produzenten in Europa im Zeitraum 1995–2002. Luxemburg: Eurostat. Statistik kurz gefasst, Umwelt und Energie 10/2005. http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/nq_05_10.pdf (31.06.2006).

Oosterhuis, F. (2006): Ex-post estimates of costs to business of EU environmental legislation. Amsterdam: Vrije Universiteit, Institute for Environmental Studies.

Pallemaerts, M., Wilkinson, D., Bowyer, C., Brown, J., Farmer, A., Farmer, M., Herodes, M., Hjerp, P., Miller, C., Monkhouse, C., Skinner, I., Brink, P. ten, Adelle, C. (2006): Drowning in Process? The Implementation of the EU's 6th Environmental Action Programme. An IEEP Report for the European Environmental Bureau (EEB). London: IEEP.

Rehbinder, E. (2005): Zur Entwicklung des Luftqualitätsrechts. Natur und Recht 27 (8), S. 493–498.

Reichel, A. (2001): Vorgehensweise zur Erstellung eines BREF. In: Bayerisches Landesamt für Umweltschutz (Hrsg.): Erarbeitung von BREF’s („Best Available Techniques Reference Documents“) im Rahmen des EU-Informationsaustausches zur IVU-Richtlinie. Fachtagung am 23. Juli 2001. Augsburg: LfU, S. 18–23. http://www.bayern.de/lfu/luft/veroeffentlich/tagungsbaende/bref.pdf (08.11.2006).

RIVM (National Institute for Public Health and the Environment) (2004): Outstanding Environmental Issues. A Review of the EU’s Environmental Agenda. Bilthoven: National Institute for Public Health and the Environment.

Scruggs, L. (2003): Sustaining Abundance: Environmental Performance in Industrial Democracies. Cambridge: Cambridge University Press.

Sobczak, C. (2002): Normung und Umweltschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht. Berlin: Erich Schmidt. Umwelt- und Technikrecht 64.

Spannowsky, W. (2005): Umweltprüfung im Bauleitplanverfahren nach dem BauGB 2004. Kaiserslautern: Technische Universität, Lehrstuhl für Öffentliches Recht.

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2006): Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Meeresschutzstrategie – Rückzug aus der Europäischen Verantwortung? Berlin: SRU. Kommentar zur Umweltpolitik 5.

SRU (2005a): Auf dem Weg zur Europäischen Ressourcenstrategie: Orientierung durch ein Konzept für eine stoffbezogene Umweltpolitik. Berlin: SRU. Stellungnahme 9.

SRU (2005b): Feinstaub durch Straßenverkehr – Bundespolitischer Handlungsbedarf. Berlin: SRU. Stellungnahme 6.

SRU (2005c): Umwelt und Straßenverkehr: Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr. Sondergutachten. Baden-Baden: Nomos.

SRU (2004): Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Baden-Baden: Nomos.

SRU (2002a): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SRU (2002b): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SRU (2000): Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SRU (1998): Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes sichern – neue Wege gehen. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SRU (1996): Umweltgutachten 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SRU (1991): Allgemeine Ökologische Umweltbeobachtung. Sondergutachten. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Statistisches Bundesamt (2005): Statistisches Jahrbuch 2005 für die Bundsrepublik Deutschland. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Töller, A. E. (2002): Komitologie. Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik. Opladen: Leske + Budrich.

UBA (Umweltbundesamt) (2006): Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen seit 1990. Dessau: UBA. http://www.umweltbundesamt.de/emissionen/publikationen.htm (11.09.2006).

UBA (2005): Daten zur Umwelt. Der Zustand der Umwelt in Deutschland. Berlin: Erich Schmidt.

UBA (2002): Projekt Umweltbeobachtung. Endbericht. Berlin: UBA.

UBA (1995): Umweltdaten Deutschland 1995. Berlin: UBA.

Uebersohn, G. (1990): Effektive Umweltpolitik. Folgerungen aus der Implementations- und Evaluationsforschung. Frankfurt a. M.: Peter Lang.

Voelzkow, H., Eichener, V. (2002): Evaluierung der öffentlichen Förderung der Einbeziehung von Umweltschutzaspekten in die Produktnormung. Berlin.

Voßkuhle, A. (2001): Das Kooperationsprinzip im Immissionsschutzrecht. Zeitschrift für Umweltrecht 12 (1), S. 23–28.

Ziesing, H.-J. (2006): CO2-Emissionen in Deutschland im Jahre 2005 deutlich gesunken. DIW-Wochenbericht 73 (12), S. 153–162.

Kapitel 2

Anderer, G., Brauchler, W., Brenk-Ortolf, R., Rüd, M., Wedde, W., Jäger, W. (1995): Konzeption zur Errichtung eines Landesamtes für Natur und Umwelt – LANU. Projektbericht. Tübingen: Integrata.

Arndt, H.-W. (1990): Lenkung durch Steuern und sonstige Abgaben auf dem Gebiet des Wirtschaftsverwaltungsrechts. Wirtschaft und Verwaltung, S. 1–49.

Banner, G. (2003): Der langsame Abschied der deutschen Verwaltung von der nationalen Nabelschau. Festvortrag anlässlich der Diplomierungsfeier für die Absolventen des ersten Studiengangs „Master of European Public Administration“ der Fachhochschulen Kehl und Ludwigsburg am 21.03.2003. Kehl: Unveröffentlichtes Manuskript.

Banner, G. (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Verwaltungsführung, Organisation, Personal 13 (1), S. 6–11.

Bauer, H. (1992): Die Bundestreue. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre. Tübingen: Mohr. Jus publicum 3.

Bauer, M. W., Bogumil, J., Knill, C., Ebinger, F., Krapf, S., Reißig, K. (2006): Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz. Endbericht. Universität Konstanz, Ruhr-Universität Bochum. www.umweltrat.de

Bayerische Staatskanzlei (2005): Verwaltung 21 – Reform für ein modernes Bayern. Regierungserklärung des Leiters der Bayerischen Staatskanzlei, Staatsminister für Bundesangelegenheiten und Verwaltungsreform Erwin Huber, 4. März 2005. München. http://www.bayern.de/imperia/md/content/stk/verwaltung21/v21regerkl_04032005_1_20.pdf?PHPSESSID=eb06875d90a340f2d38d4976.

Bayerische Staatsregierung (2003): Verwaltung 21. Reform für ein modernes Bayern. Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung. Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung (Verwaltungsmodernisierungsgesetz – VerwModG). München. http://www.bayern.de/Politik/Initiativen/Verwaltung21/GesEntwuerfe/VerwModG16122003.html?PHPSESSID=eb06875d90a340f2d38d4976 (01.12.2006).

Bayerischer Oberster Rechnungshof (o. J.): Jahresbericht 2000. München: Bayerischer Oberster Rechnungshof. http://www.orh.bayern.de/files/Jahresberichte/2000/Jahresbericht2000.pdf (20.11.2006).

Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (2006): Personalstatistik des Landes Bayern. Bereich Umwelt und Naturschutz. Statistische Daten. München: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung.

BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) (2006): Stellungnahme des BDI zum Entwurf eines Gesetzes zur Straffung der Behördenstruktur in NRW vom 14.09.2006. Düsseldorf: BDI.

Benz, A. (2005): Governance in Mehrebenensystemen. In: Schuppert, G. F. (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden: Nomos, S. 95–120.

Benz, A. (2002): Die territoriale Dimension von Verwaltung. In: König, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, S. 207–228.

Benz, A. (1997): Verwaltungsmodernisierung im föderativen Staat. In: Behrens, F., Heinze, R. G., Hilbert, J., Stöbe, S., Walsken, E. M. (Hrsg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin: Edition Sigma, S. 107–128.

Benz, A., Fizek, A., Suck, A. (2006): F&E-Vorhaben „Naturschutz unter sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen“. FKZ: 805 81 012. Zwischenbericht vom 28. Juni 2006. Bonn und Hagen: Bundesamt für Naturschutz und Fernuniversität Hagen.

BfN (Bundesamt für Naturschutz) (Hrsg.) (2006): Arbeitsschwerpunkte 2005 der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Fachinstitutionen der Länder. Natur und Landschaft 81 (5), S. 232–250.

BfS (Bundesamt für Strahlenschutz) (2005): Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren im Vergleich. Salzgitter: BfS. http://www.bfs.de/transport/gv/dezentrale_zl/eoet_vergleich.html (16.11.2006).

Biermann, H. (2006): Deregulierung umweltbezogener Verwaltungsverfahren auf Landesebene – Mecklenburg-Vorpommern als Reformmotor. Zeitschrift für Umweltrecht 17 (6), S. 282–290.

Birk, D., Eckhoff, R. (2000): Staatsfinanzierung durch Gebühren und Steuern – Vor- und Nachteile aus juristischer Perspektive. In: Sacksofsky, U., Wieland, J. (Hrsg.): Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat. Baden-Baden: Nomos. Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat 14, S. 54–67.

Blankart, C. B. (2003): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. München: Vahlen.

Blümel, W. (1999): Verwaltungszuständigkeit. In: Isensee, J., Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band 4: Finanzverfassung, Bundesstaatliche Ordnung. 2. Auflage. Heidelberg: Müller, S. 857–964.

BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (2006a): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2006. Berlin: BMELV.

BMELV (2006b): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007–2013. Berlin: BMELV.

BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft) (1994): Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren. Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Bonn: BMWi.

Bogumil, J. (2005): Verwaltungsstrukturreform in NRW: die Neuordnung der Mittelinstanzen. Neues Archiv für Niedersachsen 54 (1), S. 42–53.

Bogumil, J., Kottmann, S. (2006): Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Ibbenbüren: IVD. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initivative 11.

Bogumil, J., Ebinger, F. (2005): Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Ibbenbüren: IVD. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative 9.

Bogumil, J., Kuhlmann, S. (2004): Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. In: Jann, W., Bogumil, J., Bouckaert, G., Budäus, D., Holtkamp, L., Kißler, L., Kuhlmann, S., Mezger, E., Reichard, C., Wollmann, H. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform. Berlin: Edition Sigma. Modernisierung des öffentlichen Sektors 24, S. 51–63.

Böhm, M. (2000): Demotivierende Wirkung – Monetäre Leistungsanreize im internationalen Vergleich. Forschung und Lehre 7 (3), S. 128–130.

Böhm, M. (1997): Leistungsanreize im öffentlichen Dienst im internationalen Vergleich. Zeitschrift für Beamtenrecht 45 (4), S. 101–107.

Bonk, H. J. (1997): Strukturelle Änderungen des Verwaltungsverfahrens durch das Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 16 (4), S. 320–330.

Buchholtz, K. (2001): Verwaltungssteuerung mit Kosten- und Leistungsrechnung. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

Budäus, D. (2004): Modernisierung des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens. In: Jann, W., Bogumil, J., Bouckart, G., Budäus, D., Holtkamp, L., Kißler, L., Kuhlmann, S., Mezger, E., Reichard, C., Wollmann, H. (Hrsg.): Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: Edition Sigma, S. 75–86.

Budäus, D. (1998): Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management – Eine Einführung. In: Budäus, K., Conrad, P., Schreyögg, G. (Hrsg.): New Public Management. Berlin: de Gruyter. Managementforschung 8, S. 1–10.

Bundesministerium der Finanzen (2005): Einführungsstand der Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.

Bundesministerium des Innern (2001): Erfahrungsbericht zur Dienstrechtsreform. Berlin. http://www.bmi.bund.de/nn_164570/Internet/Content/Common/Anlagen/Themen/Oeffentlicher__Dienst/Erfahrungsbericht__zur__Dienstrechtsreform__Id__7047__de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Erfahrungsbericht_zur_Dienstrechtsreform_Id_7047_de.

Bundesrat (2006a): Gesetzesantrag des Landes Hessen. Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung und Beschleunigung von Zulassungsverfahren für Verkehrsprojekte. Berlin: Bundesrat. Bundesratsdrucksache 94/06.

Bundesrat (2006b): Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages. Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben. Berlin: Bundesrat. Bundesratsdrucksache 764/06.

Bundesrat (2005): Gesetzesantrag des Landes Nordrhein-Westfalen. Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Berlin: Bundesrat. Bundesratsdrucksache 819/05.

Bundesrat (2004): Gesetzentwurf des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zum Bürokratieabbau. Berlin: Bundesrat. Bundesratsdrucksache 709/04.

Bundesrat (1991): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz). Bonn: Bundesrat. Bundesratsdrucksache 303/91.

Bundesverwaltungsgericht (2005): Gegen Verkürzung des Rechtswegs bei Infrastrukturplanungen. Leipzig. Pressemitteilung 27/2005. http://www.bundesverwaltungsgericht.de/enid/c51392702f2f562886af886cb38fc55d,dd2f277365617263685f646973706c6179436f6e7461696e6572092d0935333330/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen_ 9d.html (29.11.2006).

Burgi, M. (2006): Kommunalrecht. München: Beck.

Busch, P.-O., Jörgens, H. (2005): Globale Ausbreitungsmuster umweltpolitischer Institutionen. In: Tews, K., Jänicke, M. (Hrsg.): Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen im internationalen System. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 55–193.

Bussche, A. von dem (2001): Vertragsnaturschutz in der Verwaltungspraxis. Frankfurt a. M.: Lang. Europäische Hochschulschriften, Reihe 2, Rechtswissenschaft 3223.

Capgemini (2006): Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the 6th Measurement. Diegem: Capgemini Belgium. http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf (13.11.2006).

Cap Gemini Ernst & Young (2002): Studie: Standortattraktivität. Die Unternehmerfreundlichkeit der Bundesländer im Vergleich. Berlin: Cap Gemini Ernst & Young.

CDU, CSU, SPD (2005): Gemeinsam für Deutschland – Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin. http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/__Anlagen/koalitionsvertrag,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag (13.11.2006).

Clasen, R., Schröter, E., Wiesenthal, H., Wollmann, H. (1995): Effizienz und Verantwortlichkeit. Reformempfehlungen für eine effiziente, aufgabengerechte und bürgerkontrollierte Verwaltung. Berlin: Humboldt-Universität.

Clausing, B. (1992): Strukturänderungen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit? Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 11 (8), S. 717–720.

Cordes, P., Schwippert, F. (2001): Gewerbliche Genehmigungsverfahren beschleunigen. Befund und Verbesserungsvorschläge. Hamburg: Handelskammer.

Corell, G. (1993): Erhaltung der „bäuerlichen Kulturlandschaft“ – Von der Gesellschaft erwünscht? In: Langer, G., Weiermair, K. (Hrsg.): Tourismus und Landschaftsbild. Nutzen und Kosten der Landschaftspflege. Thaur: Kulturverlag, S. 159–176.

Czychowski, M., Reinhardt, M. (2003): Wasserhaushaltsgesetz unter Berücksichtigung der Landeswassergesetze. Kommentar. 8., neubearb. Auflage. München: Beck.

Deutscher Bundestag (2006): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-RL 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz). Berlin: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 16/2495.

Deutscher Bundestag (2004): Gesetzentwurf des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung. Berlin: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 15/2417.

Deutscher Bundestag (1996a): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren. Bonn: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 13/3996.

Deutscher Bundestag (1996b): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG). Bonn: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 13/3995.

Deutscher Bundestag (1983): Gesetzentwurf des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit sowie zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung. Bonn: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 10/171.

Deutscher Landkreistag (2006): Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen. Berlin: Deutscher Landkreistag. http://www.kreise.de/landkreistag/dlt-aktuell/veroeffentlichungen/landkreise-im-prozess-der-verwaltungsreformen.pdf (24.11.2006).

Dolde, K.-P. (2006): Verwaltungsverfahren und Deregulierung. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 25 (8), S. 857–865.

Dreier, H. (Hrsg.) (2000): Grundgesetz. Kommentar. Bd. 3: Art. 83–146. Tübingen: Mohr.

DRL (Deutscher Rat für Landespflege) (1981): Analyse und Fortentwicklung des neuen Naturschutzrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: DRL. Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege 36.

Dulisch, F. (1996): Leistungsprämien als Motivationsanreiz im öffentlichen Dienst. Verwaltungsrundschau 98 (2), S. 50–56.

DVL (Deutscher Verband für Landschaftspflege): Landschaftspflegeverbände – Bündnisse für Mensch und Natur. Ansbach: DVL. http://www.lpv.de/index.php?id=17.

EDV-Servicestelle der Biologischen Stationen (2006): Biologische Stationen in Nordrhein-Westfalen. Wesel. http://www.biostationen-nrw.com/.

EEA (European Environment Agency) (2006): European Pollutant Emission Register. Auswertung der Emissionsdaten nach Schadstoffen in Deutschland. Berichtsjahr 2001. Kopenhagen. http://eper.cec.eu.int/eper/ (15.11.2006).

Eisenhardt, G. (1980): Der Erörterungstermin. Erwartungen und Kommunikation an zwei ausgewählten Beispielen. Frankfurt a. M.: Battelle-Institut.

Erbguth, W. (2002): Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht. In: Alexy, R. (Hrsg.): Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit. Berlin: de Gruyter, S. 221–257.

Erbguth, W. (1997): Der Transrapid – Planungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 16 (2), S. 116–122.

Europäische Kommission (2005): Data gathering and impact assessment for a possible technical review of the IPCC Directive. Brüssel: Europäische Kommission. http://ec.europa.eu/environment/ippc/pdf/ippc_tech_amendments.pdf.

Ewald, I. (2004): Privatisierung staatlicher Aufgaben. Brühl: Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung. Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung 44.

Ewer, W. (1998): Das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung. Gesetzgeberischer Aktionismus mit kontraproduktiver Wirkung. Zeitschrift für Gesetzgebung 13 (1), S. 47–61.

Ewringmann, D., Vormann, M. (2003): Ausgestaltungsoptionen für ein Wasserentnahmeentgelt in Nordrhein-Westfalen. Köln: FiFo Köln.

Färber, G. (2001): Effizienzprobleme des Verwaltungsföderalismus. Die öffentliche Verwaltung 54 (12), S. 485–496.

Fehling, M. (2001): Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe. Tübingen: Mohr Siebeck. Jus publicum 79.

Finanzbehörde – Amt für Bezirke und Verwaltungsreform (2005): Moderne Verwaltungsstrukturen für die „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“. Diskussionsvorlage. Hamburg: Finanzbehörde. http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/finanzbehoerde/moderne-stadt/verwaltungs-modernisierung/buergerbeteiligung/Diskussionsvorlage_20Verwaltungsreform,property=source.pdf (12.09.2006).

Finanzministerium Schleswig-Holstein (2006): Abschlussbericht der Projektgruppe Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung im Finanzministerium Schleswig-Holstein. Kiel. http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Archivordner/FM/Pressemitteilung/PDF/060131__fm__Abschlussbericht_20__Verwaltungsmodernisierung__ohne__Anlagen,property=pdf.pdf (12.07.2006).

Fisahn, A. (2004): Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind – Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention. Zeitschrift für Umweltrecht 15 (3), S. 136–140.

Fischer-Heidlberger, H. (2004): Ansprache des Präsidenten des Bayerischen Obersten Rechnungshofs Dr. Heinz Fischer-Heidlberger anlässlich der Amtseinführung am 2. Juli 2004. München. http://www.orh.bayern.de/files/Reden/2004-07-02_Rede_Fischer-Heidlberger.pdf.

Fluck, J. (Hrsg.) (2006): Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht (KrW-/Abf u. BodSchR). Kommentar. Bd. 2. Loseblatt-Ausgabe, Lfg. 67, Stand: Oktober 2006. Heidelberg: Müller.

Fraport (Frankfurt Airport Services Worldwide) (2006): Informationen zum Flughafen-Ausbau. Frankfurt a. M.: Fraport. http://www.ausbau.flughafen-frankfurt.de/ (16.11.2006).

Frey, B. (1990): Ökonomie ist Sozialwissenschaft. München: Vahlen.

Gemeinsame Projektgruppe der Länder für das Projekt AIS-I, Firma PRO DV (2003): Anlageninformationsssystem Imissionsschutz (AIS-I). Landesumweltamt Brandenburg.

Gern, A. (2003): Deutsches Kommunalrecht. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Graf, I. (2002): Vollzugsprobleme im Gewässerschutz. Zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch und Realität. Baden-Baden: Nomos. Schriftenreihe Umweltrecht 44.

Groß, T. (2006): Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit. In: Hoffmann-Riem, W., Schmid-Aßmann, E., Voßkuhle, A. (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts. Bd. 1. München: Beck, S. 841–889.

Groth, M., Freese, J. (2006): Ausschreibungen – ein neues Instrument des Vertragsnaturschutzes. Natur und Landschaft 81 (4), S. 202–205.

Guckelberger, A. (2006): Bürokratieabbau durch Abschaffung des Erörterungstermins? Die Öffentliche Verwaltung 59 (3), S. 97–105.

Güthler, W., Market, R., Häusler, A., Dolek, M. (2005): Vertragsnaturschutz im Wald. Bundesweite Bestandsaufnahme und Auswertung. Bonn: BfN. BfN-Skripten 146.

Güthler, W., Kretschmar, C., Pasch, D. (2003): Vertragsnaturschutz in Deutschland: Verwaltungs- und Kontrollprobleme sowie mögliche Lösungsansätze. Bonn: BfN. BfN-Skripten 86.

Haaren, C. von (Hrsg.) (2004): Landschaftsplanung. Stuttgart: Ulmer.

Hagenah, E. (1997): Prozeduraler Umweltschutz. Zur Leistungsfähigkeit eines rechtlichen Regelungsinstruments. Baden-Baden: Nomos.

Hampicke, U., Tampe, K., Kiemstedt, H., Horlitz, T., Walters, M., Timp, D. (1991): Kosten und Wertschätzung des Arten- und Biotopschutzes. Berlin: Erich Schmidt. Umweltbundesamt, Berichte 03/91.

Harders, E. (1987): Das immissionsschutzrechtliche Verfahren. Ein bürokratisches Investitionshemmnis? Melle: Ernst Knoth. Konrad-Adenauer-Stiftung, Forschungsbericht 62.

Hartkopf, G., Bohne, E. (1983): Umweltpolitik. Bd. 1: Grundlagen, Analysen und Perspektiven. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Hendler, R. (2000): Staatsfinanzierung durch Gebühren und Steuern – Vor- und Nachteile aus juristischer Perspektive. In: Sacksofsky, U., Wieland, J. (Hrsg.): Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat. Baden-Baden: Nomos. Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat 14, S. 68–84.

Hentrich, S., Komar, W., Voss, G., Weisheimer, M. (2002): Umweltschutz in Deutschland. Der Aufholprozess des Ostens. Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft. IW-Umwelt-Service-Themen 2.

Hesse, J. J. (2004): Regierungs- und Verwaltungsreformen im Ländervergleich. Der Landkreis 74 (4), S. 306–314.

Hesse, J. J. (2003): Regierung- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Berlin.

Hessischer Landtag (2006): Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Reform des Naturschutzrechts, zur Änderung des Hessischen Forstgesetzes und anderer Rechtsvorschriften. Wiesbaden: Hessischer Landtag. Drucksache 16/5549.

Heydemann, B., Müller, E., Steenblock, R., Müller, K. (2006): „Wir halten die Beibehaltung eines Nationalparkamtes für unverzichtbar." Der Brief an den Ministerpräsidenten Peter Harry Carstensen und die stellv. Ministerpräsidentin Ute Erdsiek-Rave. http://schleswig-holstein.nabu.de/m04/m04_02/04583.html (23.11.2006).

Hien, E. (2006): Jahres-Pressegespräch 2006. Leipzig: Bundesverwaltungsgericht. http://www.bverwg.de/enid/Jahres-Pressegespraech/Jahres-Pressegespraech_2__6_gh.html (29.11.2006).

Hill, H., Weber, A. (1996): Vollzugserfahrungen mit umweltrechtlichen Zulassungsverfahren in den neuen Ländern. Baden-Baden: Nomos.

Hirschler, H. (1994): Genehmigungsverfahren aus Sicht der öffentlichen Verwaltung. In: Dose, N., Holznagel, B., Weber, V. (Hrsg.): Beschleunigung von Genehmigungsverfahren. Vorschläge zur Verbesserung des Industriestandortes Deutschland. Bonn: Economica, S. 47–69.

Hoffmann, H. (2001): Rede anlässlich der 31. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 8. bis 10. Mai 2001 in Leipzig. In: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft. Stuttgart: Kohlhammer, S. 26–40.

Hoffmann-Riem, W., Rubbert, S. (1984): Atomrechtlicher Erörterungstermin und Öffentlichkeit. Zum Verhältnis von Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeit. Heidelberg: v. Decker. R. v. Decker's rechts- und sozialwissenschaftliche Abhandlungen 26.

Holm-Müller, K. (2000): Instrumente zur Mobilisierung von Zahlungsbereitschaften für den Naturschutz. In: Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): Innovativer Naturschutz – Partizipative und marktwirtschaftliche Instrumente. Münster: Landwirtschaftsverlag. Angewandte Landschaftsökologie 34, S. 139–149.

Holm-Müller, K. (1999): Finanzierung von Naturschutz über private Komplementärgüter. Konjunkturpolitik 45 (1), S. 24–39.

Hoppe, W. (Hrsg.) (2002): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Kommentar. 2., neu bearb. Auflage. Köln: Heymanns.

Huber, P. M. (1999): Weniger Staat im Umweltschutz – Verfassungs- und unionsrechtliche Determinanten. Deutsches Verwaltungsblatt 114 (8), S. 489–496.

Idecke-Lux, S. (2000): Der Einsatz von multimedialen Dokumenten bei der Genehmigung von neuen Anlagen nach dem Bundesimmissionsschutz-Gesetz. Baden-Baden: Nomos. Der elektronische Rechtsverkehr 3.

IHK Kiel (2006): IHK zu Kiel fordert Masterplan für Kooperation zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein. Prof. Dr. Hans Heinrich Driftmann warnte vor Arbeitsplatzabbau durch Kombi- und Mindestlohn. Medieninfo. http://www.ihk-schleswig-holstein.de.

Jäde, H. (2003): Musterbauordnung 2002 – ein Überblick. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 22 (6), S. 668–671.

Jänicke, M., Jörgens, H., Jörgensen, K., Nordbeck, R. (2002): Germany. In: OECD (Hrsg.): Governance for Sustainable Development. Five OECD Case Studies. Paris: OECD, S. 113–153.

Jann, W. (1999): Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung. In: Ellwein, T., Holtmann, E. (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. PVS Sonderheft 30, S. 520–543.

Jann, W. (1998): Neues Steuerungsmodell. In: Bandemer, S. v., Blanke, B., Nullmeier, F., Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen: Leske + Budrich, S. 70–80.

Jann, W., Bogumil, J., Bouckaert, G., Budäus, D., Holtkamp, L., Kißler, L., Kuhlmann, S., Mezger, E., Reichard, C., Wollmann, H. (2004): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: Edition Sigma. Modernisierung des öffentlichen Sektors 24.

Kahl, W. (2000): Die Staatsaufsicht. Entstehung, Wandel und Neubestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht über die Gemeinden. Tübingen: Mohr Siebeck. Jus publicum 59.

KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (1993): Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung. Köln: KGSt. KGSt-Bericht 5/1993.

Kirchhof, P. (1999): Staatliche Einnahmen. In: Isensee, J., Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 4: Finanzverfassung, Bundesstaatliche Ordnung. Heidelberg: Müller, S. 87–233.

Klatt, H. (1987): Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat. Verwaltungsarchiv 78, S. 186–206.

Kloepfer, M. (2004): Umweltrecht. 3. Auflage. München: Beck.

Knopp, L. (1997): Novellierung der Verwaltungsgerichtsordnung – Verfahrensbeschleunigung durch Rechtsschutzverkürzung? Der Betriebs-Berater 52 (20), S. 1001–1004.

Koch, H.-J. (2004a): Umweltabgaben in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: Osterloh, L., Schmidt, K., Weber, H. (Hrsg.): Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung. Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, S. 769–789.

Koch, H.-J. (2004b): Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Umweltrecht. Stuttgart: Boorberg. Münchener Reden zur Europäischen Integration 1.

Koch, H.-J. (1997): Beschleunigung, Deregulierung, Privatisierung: Modernisierung des Umweltrechts oder symbolische Standortpolitik. Zweiter Teil. Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 10 (2), S. 210–221.

Koch, H.-J. (1996a): Vereinfachung des materiellen Umweltrechts. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 15 (3), S. 221–222.

Koch, H.-J. (1996b): Beschleunigung, Deregulierung, Privatisierung. Modernisierung des Umweltrechts oder symbolische Standortpolitik? In: Schlacke, S. (Hrsg.): Neue Konzepte im Umweltrecht. Berlin: Rhombos, S. 27–53.

Koch, H.-J., Hendler, R. (2004): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. 4. Auflage. Stuttgart: Boorberg.

Koch, H.-J., Rubel, R., Hesselhaus, F. S. (2003): Allgemeines Verwaltungsrecht. 3. Auflage. München: Luchterhand.

Koch, H.-J., Mengel, C. (2000): Gemeindliche Kompetenzen für Maßnahmen des Klimaschutzes am Beispiel der Kraft-Wärme-Koppelung. Deutsches Verwaltungsblatt 115 (13), S. 953–963.

Koch, H.-J., Borchardt, U., Haag, F., Laskowski, S. R. (1998): Anlagenüberwachung im Umweltrecht – Zum Verhältnis von staatlicher Überwachung und Eigenkontrolle. Berlin: Erich Schmidt. Umweltbundesamt, Berichte 02/98.

Koch, H.-J., Scheuing, D., Pache, E. (Hrsg.) (2006): Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (GK-BImSchG). Loseblatt-Ausgabe, 20. Aktualisierung, Stand: Oktober 2006. Unterschleißheim: Werner.

Köck, W. (1991): Die Sonderabgabe als Instrument des Umweltschutzes. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Abgabenrechts. Düsseldorf: Werner. Umweltrechtliche Studien 11.

König, K., Beck, J. (1997): Modernisierung von Staat und Verwaltung. Baden-Baden: Nomos.

Kopp, F. (1993): Die Rechtsschutzfunktion des Widerspruchsverfahrens in §§ 68 ff. VwGO. In: Bender, B. (Hrsg.): Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz. Festschrift für Konrad Redeker zum 70. Geburtstag. München: Beck, S. 543–566.

Kopp, F. (1991): Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung zum 1.1.1991. Neue Juristische Wochenschrift 44 (9), S. 521.

Kopp, F., Ramsauer, U. (2005): Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 9. Auflage. München: Beck.

Kopp, F. O., Schenke, W.-R. (2005): Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. 14. Auflage. München: Beck.

Kotulla, M. (2003): Wasserhaushaltsgesetz. Kommentar. Stuttgart: Kohlhammer.

LANA (Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung) (2005): Erfahrungen in den Ländern mit freiwilligen Vereinbarungen bei der Umsetzung der Anforderungen des europäischen Netzes NATURA 2000. Bericht für die 65. UMK vom 03.–04.11.2005 in Rostock. Bremen.

LANA (Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung) (2004): Tätigkeitsbericht 2003. LANA.

Land Brandenburg (2004): 2. Bericht des Ausschusses für Verwaltungsoptimierung zum Stand der Verwaltungsmodernisierung im Land Brandenburg. Potsdam. http://www.brandenburg.de/media/1172/avobericht_02.pdf (12.07.2006).

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2006): Personal in der Umweltverwaltung in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. http://www.lds.nrw.de/ (24.08.2006).

Landtag Brandenburg (2006): Beschlussempfehlung und Bericht des Sonderausschusses zur Überprüfung von Normen und Standards zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung. Erstes Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse im Land Brandenburg (Erstes Brandenburgisches Bürokratieabbaugesetz – 1. BbgBAG). Potsdam: Landtag Brandenburg. Drucksache 4/3061.

Landtag Nordrhein-Westfalen (2006): Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen. Drucksache 14/2574.

Laskowski, S. (2006): Wasserrecht – Völkerrechtliche, europarechtliche und nationalrechtliche Sicherungen des Menschen- und Grundrechts auf Wasser. Hamburg, Universität, Habilitationsschrift.

LAWA (Länderarbeitsgemeinschaft Wasser) (2005): Jahresbericht 2004. LAWA.

Legler, D. (2006): Die Organisation deutscher Nationalparkverwaltungen – aus rechts- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht. Baden-Baden: Nomos. Forum Umweltrecht 54.

Levi-Faur, D. (2005): The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. Annals of the American Academy of Political and Social Science 598, S. 12–32.

Lübbe-Wolff, G. (2002): Abwassersatzung. In: Lübbe-Wolff, G., Wegener, B. W. (Hrsg.): Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht. Berlin: Erich Schmidt, S. 219–271.

Lübbe-Wolff, G. (2000): Ist das Umweltrecht zu technikorientiert? Universität Bielefeld. http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Luebbe-Wolff/Veroeffentlichungen_Vortraege/technik.pdf (12.07.2006).

Lübbe-Wolff, G. (1996): Modernisierung des Umweltordnungsrechts. Vollziehbarkeit, Deregulierung, Effizienz. Bonn: Economica.

Lübbe-Wolff, G., Wegener, B. W. (Hrsg.) (2002): Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht. Bauleitplanung, Abfall, Abwasser, Abgaben, Baumschutz. 3. Auflage. Berlin: Erich Schmidt.

Ludwig, F. (1998): Privatisierung staatlicher Aufgaben im Umweltschutz. Berlin: Duncker & Humblot. Schriften zum Umweltrecht 82.

Mangoldt, H. von, Klein, F., Starck, C. (Hrsg.) (2000): Das Bonner Grundgesetz. Kommentar. Bd. 2: Art. 20–78. 4. Auflage. München: Vahlen.

Marzik, U., Wilrich, T. (2004): Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar. Baden-Baden: Nomos.

Maunz, T., Dürig, G. (Hrsg.) (2006a): Grundgesetz. Kommentar. Bd. 3: Art. 17-27. Loseblatt-Ausgabe, 47. Lfg., Stand: Juni 2006. München: Beck.

Maunz, T., Dürig, G. (Hrsg.) (2006b): Grundgesetz. Kommentar. Bd. 5: Art. 70-99. Loseblatt-Ausgabe, 47. Lfg., Stand: Juni 2006. München: Beck.

Maurer, H. (2004): Allgemeines Verwaltungsrecht. 15. Auflage. München: Beck.

Mayntz, R., Marin, B. (1991): Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt a. M.: Campus.

Mayntz, R., Derlien, H.-U., Bohne, E., Hesse, B., Hucke, J., Müller, A. (1978): Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes. Stuttgart: Kohlhammer. Materialien zur Umweltforschung 4.

Meissner, C. (1997): Die Novellierung des Verwaltungsprozeßrechts durch das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung. Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 18 (3), S. 81–88.

Melzig, U. (1999): Brauchen wir heute noch Bezirksregierungen? In: Bogumil, J. (Hrsg.): Modernisierung der Landesverwaltungen. Hagen: Institut für Politikwissenschaft der FernUniversität – Gesamthochschule – Hagen. Polis 42, S. 76–87.

Metzner, J., Blümlhuber, K. (2005): Landschaftspflegeverbände bewahren das Gesicht Bayerns. Ansbach: Deutscher Verband für Landschaftspflege. DVL-Infoblatt.

Meuleman, L. (2003): The Pegasus Principle. Reinventing a Credible Public Sector. Utrecht: Lemma.

Meuleman, L., Niestroy, I., Hey, C. (Hrsg.) (2003): Environmental Governance in Europe. The Hague: Lemma.

Meyer-Ladewig, J. (1985): Das Gesetz zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher und finanzgerichtlicher Verfahren. Neue Juristische Wochenschrift 38 (34), S. 1985–1991.

Mezger, E. (2003): Was leisten Leistungsanreize? Ergebnisse einer Recherche zu Leistungsanreizen in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Düsseldorf: Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“. http://www.regierungskommission.nrw.de/imnrw/pdf/la151101.pdf (01.12.2006).

Michelsen, G. (1979): Kompetenzfragen der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a. M.: Peter Lang.

Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (o. J.): Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsstatistik Schleswig-Holstein. Kiel. http://www.umwelt.schleswig-holstein.de/servlet/is/23655/Genehmigungsstatistik.pdf (15.11.2006).

Müller, E. (1986): Innenwelt der Umweltpolitik. Sozialliberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation? Opladen: Westdeutscher Verlag.

Müller-Brandeck-Bocquet, G. (1996): Die institutionelle Dimension der Umweltpolitik. Eine vergleichende Untersuchung zu Frankreich, Deutschland und der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos.

Mundhenke, E. (2003): Controlling, Kosten-Leistungs-Rechnung in der Bundesverwaltung – was man dazu wissen sollte. Brühl: Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung. Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung 34.

MUNLV NRW (Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen) (2006a): Abwasser. Gebührenerleichterungen für zertifizierte Betriebe – Nordrhein-Westfalen bietet finanzielle Anreize für freiwillige Teilnahme an Umweltmanagementsystemen. Düsseldorf: MUNLV NRW. http://www.munlv.nrw.de/sites/arbeitsbereiche/boden/abwasser.htm (21.11.2006).

MUNLV NRW (2006b): Dauer von Genehmigungsverfahren nach Bundesimmissionsschutzgesetz. Düsseldorf: MUNLV NRW. http://www.munlv.nrw.de/sites/arbeitsbereiche/immission/genehmigung-dauer_verfahren.htm.

MUNLV NRW, LUA NRW (Landesumweltamt Nordrhein-Westfalen) (o. J.): Entsorgungsatlas NRW. Düsseldorf: MUNLV NRW. http://www.munlv.nrw.de/sites/arbeitsbereiche/entsorgungsatlas.

Murswiek, D. (1994): Die Ressourcennutzungsgebühr. Natur und Recht 17 (4), S. 170–176.

NABU (Naturschutzbund) Schleswig-Holstein (2006): „Regionalpark Wattenmeer“? NABU lehnt Kommunalisierung strikt ab. Neumünster. http://schleswig-holstein.nabu.de/m04/m04_02/04475.html (24.11.2006).

Naschold, F. (1993): Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Berlin: Edition Sigma. Modernisierung des öffentlichen Sektors 1.

Naschold, F., Bogumil, J. (2000): Modernisierung des Staates. New public management in deutscher und internationaler Perspektive. 2., vollst. aktualisierte und stark erw. Auflage. Opladen: Leske + Budrich. Grundwissen Politik 22.

Naschold, F., Jann, W., Reichard, C. (1999): Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform. Berlin: Edition Sigma. Modernisierung des öffentlichen Sektors 16.

Niedersächsische Gewerbeaufsicht (2006): Übersicht über die Genehmigungsprojekte nach dem BImSchG. Göttingen: Niedersächsische Gewerbeaufsicht. http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C23962575_L20.pdf (20.11.2006).

Niedersächsische Staatskanzlei, Niedersächsisches Finanzministerium (2005): Mittelfristige Planung Niedersachsen 2005–2009. Hannover. http://www.mf.niedersachsen.de/master/C384527_N2419157_L20_D0_I617.html (01.08.2006).

Niedersächsischer Landtag (2006): Antwort auf eine Große Anfrage. Bezirksregierungen abgeschafft und was sonst noch? Erste Bilanz der Verwaltungsreform. Hannover: Niedersächsischer Landtag. Drucksache 15/2852.

Niedersächsischer Landtag (2005): Kleine Anfrage mit Antwort. Bilanz nach eineinhalb Jahren: Klageflut nach Abschaffung des Widerspruchsverfahrens. Hannover: Niedersächsischer Landtag. Drucksache 15/3085.

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2005): Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Hannover. http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C1347 2001_L20.pdf (30.09.2006).

Niedersächsisches Finanzministerium (2003): Haushaltsplan des Landes Niedersachsen. Hannover.

Niedersächsisches Finanzministerium (2001): Haushaltsplan des Landes Niedersachsen. Hannover.

Niedersächsisches Finanzministerium (1999): Haushaltsplan des Landes Niedersachsen. Hannover.

Niedersächsisches Finanzministerium (1997): Haushaltsplan des Landes Niedersachsen. Hannover.

Niedersächsisches Finanzministerium (1995): Haushaltsplan des Landes Niedersachsen. Hannover.

Niedersächsisches Umweltministerium (2003a): Projekt 2: Wasserwirtschaft. Abschlußbericht. Anlage 3: Aufgabenzuordnung PG Wasserwirtschaft. Hannover.

Niedersächsisches Umweltministerium (2003b): Projekt 3: Naturschutz. Abschlußbericht. Anlage 3: Aufgabenzuordnung PG Naturschutz. Hannover.

NLWKN (Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten- und Naturschutz) (2006): Jahresbericht 2005. Norden.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2005a): Leistungsbezogene Vergütung für Staatsbedienstete. Paris: OECD. OECD Multilingual Summaries. http://www.oecd.org/dataoecd/47/26/35550 279. pdf (01.11.2006).

OECD (2005b): Modernising government. The way forward. Paris: OECD.

Olsen, J. P. (2005): Maybe it is time to rediscover bureaucracy? Oslo: Centre for European Studies, University of Oslo. ARENA Working Paper 10.

Osborne, D., Gaebler, T. (1992): Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading: Addison Wesley.

Ossenbühl, F. (1989): Föderalismus nach 40 Jahren Grundgesetz. Deutsches Verwaltungsblatt 104 (24), S. 1230–1237.

Osterburg, B. (2000): Die Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 und ihre Bedeutung für den Naturschutz. In: Nottmeyer-Linden, K., Müller, S., Horst, D., Schweppe-Kraft, B. (Hrsg.): Zukunft des Vertragsnaturschutzes. Bonn: BfN. BfN-Skripten 31, S. 15–31.

OstWestfalenLippe Marketing GmbH (2006): Initiative „Wirtschaftsnahe Verwaltung“. Zwischenbericht 2006. Dritte Welle – Vorschläge zum Bürokratieabbau. Bielefeld: OstWestfalenLippe Marketing GmbH. http://www.brdt.nrw.de/AktuellesPresse/zwischenablage/zwischenbericht 2006. pdf (27.11.2006).

Penski, U. (1999): Staatlichkeit öffentlicher Verwaltung und ihre marktorientierte Modernisierung – Vereinbarkeit oder Widerspruch? Die Öffentliche Verwaltung 52 (3), S. 85–96.

Peters, H.-J., Balla, S. (2006): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Handkommentar. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Pickenäcker, B. A. (2005): Das Dilemma der Bezirksregierung in NRW zwischen Tradition und Transformation. Ansätze für eine pragmatische Modernisierungsperspektive. Münster (Westf.), Westfälische Wilhelms-Universität, Dissertation.

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000): Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.

Prittwitz, V. von (2000): Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik. Zukunftsfähigkeit durch innovative Verfahrenskombinationen? Opladen: Leske + Budrich.

Pünder, H. (2005): „Open Government leads to Better Government“ – Überlegungen zur angemessenen Gestaltung von Verwaltungsverfahren. Natur und Recht 27 (2), S. 71–79.

Redeker, K. (1996): Legislative, Exekutive und Verwaltungsgerichtsbarkeit – Versuch eines sachlichen Gesprächs. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 15 (2), S. 126–131.

Reffken, H. (2006): Die Zweistufigkeit der Verwaltung in Niedersachsen – Eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Wasserwirtschaftsverwaltung. Niedersächsische Verwaltungsblätter 13 (7), S. 177–185.

Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“ (2003): Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft. Düsseldorf.

Reichard, C. (2002): Verwaltung als öffentliches Management. In: König, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, S. 255–277.

Reichard, C. (1994): Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin: Edition Sigma. Modernisierung des öffentlichen Sektors 3.

Roth, P. (2003): Rede anlässlich der 32. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 13. bis 15. Mai 2003 in Mannheim. In: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Städte sind Zukunft. Dokumentation der Hauptversammlung 2003 in Mannheim. Berlin: Deutscher Städtetag, S. 31–39.

Sachs, M. (Hrsg.) (2003): Grundgesetz. Kommentar. 3. Auflage. München: Beck.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005): Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen. Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 2005/2006.

Sacksofsky, U. (2000): Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Tübingen: Mohr Siebeck. Jus Publicum 53.

Schedler, K., Proeller, I. (2003): New Public Management. 2., überarbeitete Auflage. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.

Schenke, W.-R. (1997): „Reform“ ohne Ende – Das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG). Neue Juristische Wochenschrift 50 (2), S. 81–93.

Scherzberg, A. (2006): Der private Gutachter im Umweltschutz – Bestandsaufnahme und Entwicklungen im deutschen und europäischen Recht. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 25 (4), S. 377–385.

Schink, A. (1993): Vollzugsdefizite im kommunalen Umweltschutz. Bestandsaufnahme, Ursachen, Lösungsvorschläge. Zeitschrift für Umweltrecht 4 (1), S. 1–10.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2006): Gesetzentwurf der Landesregierung. Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Natur – Landesnaturschutzgesetz – und zur Änderung anderer Vorschriften. Kiel: Schleswig-Holsteinischer Landtag. Drucksache 16/1004.

Schmittel, W. (1991): Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen eines wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahrens. Der Fall Negertalsperre. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Speyerer Forschungsberichte 92.

Schmittel, W. (1988): Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren für GKN-2. Akteure, Kommunikations- und Interaktionsstrukturen, administrative Abwägung. In: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer, Kernforschungszentrum Karlsruhe (Hrsg.): Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben. Bd. 2. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung. Speyerer Forschungsberichte 70, S. 159–252.

Schoch, F. (1999): Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 18 (5), S. 457–467.

Schoch, F., Schmidt-Aßmann, E., Pietzner, R. (Hrsg.) (2006): Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. Loseblatt-Ausgabe, Stand: April 2006. München: Beck.

Schweppe-Kraft, B. (2006): Private Naturschutzfinanzierung. Bedarf und Chancen. LÖBF-Mitteilungen 2006 (1), S. 12–17.

Seibel, W., Reulen, R. (1996): Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern. Zur kommunikativen Logik staatlicher Institutionenbildung. Berlin: Edition Sigma. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 5.

Senatskanzlei Berlin (2005): Ministerpräsidentenkonferenz 2004/2005. Tagungsergebnisse der Ministerpräsidentenkonferenz vom 14. April 2005. Berlin: Senatskanzlei. http://www.berlin.de/rbmskzl/dokumentation/mpk/ergebnisse140405.html (13.09.2006).

Senatsverwaltung für Finanzen (2006): Bilanz 2001 bis 2006. Strukturreformen und Verwaltungsmodernisierung im öffentlichen Sektor des Landes Berlin. 39. Sitzung des Staatssekretärsausschusses zur Steuerung der Verwaltungsmodernisierung am 04. September 2006. Berlin. http://www.berlin.de/imperia/md/content/verwaltungsmodernisierung/publikationen/politische_bilanz_verwaltungsmodernisierung.pdf.

Sodan, H., Ziekow, J. (Hrsg.) (2006): Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Soell, H. (1980): Neuere Entwicklungen des Naturschutz- und Landschaftspflegerechtes in der Bundesrepublik Deutschland. Natur und Recht 2 (1), S. 1–11.

Sparwasser, R. (2001): Gerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht. In: Dolde, K.-P. (Hrsg.): Umweltrecht im Wandel. Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht. Berlin: Erich Schmidt, S. 1017–1054.

Sparwasser, R., Engel, R., Voßkuhle, A. (2003): Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts. 5. Auflage. Heidelberg: Müller.

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2006): Der Umweltschutz in der Föderalismusreform. Berlin: SRU. Stellungnahme 10.

SRU (2005a): Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar. Berlin: SRU. Stellungnahme 5.

SRU (2005b): Umwelt und Straßenverkehr. Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr. Sondergutachten. Baden-Baden: Nomos.

SRU (2004): Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Baden-Baden: Nomos.

SRU (2002a): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SRU (2002b): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SRU (2000): Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SRU (1996): Umweltgutachten 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt, Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2005): Stellen- und Personalabbau in der Landesverwaltung von Sachsen-Anhalt. 4. Legislaturperiode (2002 – 2006). Bericht des Lenkungsausschusses Stellen- und Personalabbau Staatsminister Robra, Minister der Finanzen Prof. Dr. Paqué. Magdeburg: Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt. http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_StK/Dokumente/Bilanz_Stellenabbau_komplett.pdf.

Stadelmaier, M., Konzendorf, G. (2004): Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau in Rheinland-Pfalz. Die öffentliche Verwaltung 57 (17), S. 729–733.

Stadt Offenbach am Main (2006): Bericht über den Erörterungstermin (EÖT) zum PFV in der Stadthalle Offenbach. Offenbach: Stadt Offenbach am Main. http://www.offenbach.de/stepone/data/pdf/4e/08/00/Bericht-EOeTAGFlughafenMai2006.pdf (16.11.2006).

Städte- und Gemeindebund Brandenburg (2006): Formulierungshilfe des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg für Anträge von Städten, Gemeinden, Ämtern und Zweckverbänden auf Befreiung von landesrechtlichen Standards (§ 2 des Gesetzes zur Erprobung der Abweichung von landesrechtlichen Standards in Kommunen des Landes Brandenburg) vom 28. Juni 2006. Potsdam: Städte- und Gemeindebund Brandenburg. http://www.brandenburg.de/media/lbm1.a.1173.de/formulierungshilfe.pdf (27.11.2006).

Statistisches Bundesamt (2006a): Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte in den umweltschutzrelevanten Aufgabenbereichen. Statistische Daten. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt (2006b): Personalstatistik der öffentlichen Verwaltung. Statistische Daten. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt (2006c): Preise. Preisindizes für die Bauwirtschaft. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Fachserie 17, Reihe 4.

Statistisches Bundesamt (2006d): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktsberechnung. Detaillierte Jahresergebnisse. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Fachserie 18, Reihe 1.4.

Statistisches Bundesamt (2006e): Verbraucherpreisindizes für Deutschland. Lange Reihen ab 1948. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2006): Personalstatistik des Landes Baden-Württemberg. Bereich Umwelt und Naturschutz. Statistische Daten. Stuttgart: Statistisches Landesamt.

Steinberg, R. (2000): Symbolische Umweltpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Beschleunigungsgesetzgebung. In: Hansjürgens, B., Lübbe-Wolf, G. (Hrsg.): Symbolische Umweltpolitik. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 63–101.

Steinberg, R., Miquel, H. H. de, Scharioth, J., Fertsch, B., Mangold, S. (1995): Genehmigungsverfahren für gewerbliche Investitionsvorhaben in Deutschland und ausgewählten Ländern Europas. Baden-Baden: Nomos.

Steinberg, R., Allert, H.-J., Grams, C., Scharioth, J. (1991): Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen. Eine empirische und rechtspolitische Untersuchung. Baden-Baden: Nomos.

Stelkens, P., Bonk, H. J., Sachs, M. (Hrsg.) (2001): Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 6. Auflage. München: Beck.

Stingl, J. (2004): Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Die Gemeinde – BWGZ 127 (16), S. 577–582.

Stöbe, S. (1997): Dezentralisierung und Entflechtung: Weg aus der „doppelten organisierten Unverantwortlichkeit“. In: Behrens, F., Heinze, R. G., Hilbert, J., Stöbe, S., Walsken, E. M. (Hrsg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin: Edition Sigma, S. 177–198.

Stöbe, S., Brandel, R. (1996): Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz. Berlin: Edition Sigma. Modernisierung des öffentlichen Sektors 9.

Stober, R. (1996): Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.

Stober, R., Wolff, H., Bachoff, O. (2004): Verwaltungsrecht. Bd. 3. 5. Auflage. München: Beck.

Thüringer Finanzministerium (2005): Schwerpunktthema Verwaltungsreform. Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt – Einzelplan 09. Erfurt. http://www.thueringen.de/de/tfm/aktuell/reform/aktuell/content.html (05.11.2006).

UBA (Umweltbundesamt) (2005): Daten zur Umwelt. Der Zustand der Umwelt in Deutschland. Berlin: Erich Schmidt.

VCI (Verband der Chemischen Industrie) (2006): Schriftliche Stellungnahme des Verbandes der Chemischen Industrie Landesverband Nordrhein-Westfalen zum Entwurf eines Gesetzes zur Straffung der Behördenstruktur in NRW: Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform am 08.11.2006. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen. Stellungnahme 14/0679.

Vogelgesang, K., Lübking, U., Ulbrich, I.-M. (2005): Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen, Organisation, Aufgaben, neue Steuerungsmodelle. 3. Auflage. Berlin: Erich Schmidt.

Wagner, J. M. (2000): Organisations- und Rechtsformwahl in der öffentlichen Siedlungsabfallwirtschaft. Eine empirische Untersuchung unter Berücksichtigung ökologischer, rechtlicher und politischer Restriktionen. Frankfurt a. M.: Peter Lang.

Wais, E. (2004): Verwaltungsreform in Baden-Württemberg – Ein mutiger großer Schritt. Der Landkreis 74 (4), S. 315–319.

Wegrich, K. (2006): Steuerung im Mehrebenensystem der Länder. Governance-Formen zwischen Hierarchie, Kooperation und Management. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Welge, A. (2003): Natur als Standortfaktor: Aktiver Umweltschutz verbessert die Lebensqualität. Der Städtetag 56 (10), S. 43–45.

Weller, F. (2006): Streuobstwiesen. In: Hampicke, U., Böcker, R., Konold, W. (Hrsg.): Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege. Kompendium zu Schutz und Entwicklung von Lebensräumen und Landschaften. Loseblatt-Ausgabe, 18. Lfg., Stand: 02/2006. Landsberg: ecomed.

Wende, W. (2001): Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren. Baden-Baden: Nomos. Nomos Universitätsschriften Recht 369.

Wilrich, T. (2002): Verbandsbeteiligung im Umweltrecht. Wahrnehmung von Umweltinteressen durch Verbände in Rechtsetzungs-, Planungs- und Verwaltungsverfahren. Baden-Baden: Nomos. Frankfurter Schriften zum Umweltrecht 29.

Windel, P. (1999): Die Festlegung der gemischtwirtschaftlichen GmbH auf politische Ziele. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 22 (1), S. 52–65.

WWF Deutschland (2006): WWF warnt vor Kommunalpark. Verwaltung des Nationalparks Wattenmeer muss Ländersache bleiben. Frankfurt a. M. http://www.wwf.de/presse/ (22.11.2006).

Ziekow, J., Oertel, M.-P., Windoffer, A. (2005): Dauer von Zulassungsverfahren. Eine empirische Untersuchung zu Implementation und Wirkungsgrad von Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung. Köln: Heymanns. Verwaltungswissenschaftliche Abhandlungen 19.

Ziekow, J., Siegel, T. (2001): Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange. Empirische Untersuchungen mit rechtlichen Einführungen. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Speyerer Forschungsberichte 221.

Zimmer, Y. (1994): Naturschutz und Landschaftspflege – Allokationsmechanismen, Präferenzanalyse, Entwicklungspotenziale. Kiel: Vauk. Interdisziplinäre Studien zur Entwicklung in ländlichen Räumen 4.

Zschiesche, M., Rosenbaum, M. (2005): Empirische Analysen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in den neuen Ländern am Beispiel immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren im Zeitraum 1991–2001. 2. Auflage. Berlin: Unabhängiges Institut für Umweltfragen.

Kapitel 3

Achtziger, R., Stickroth, H., Zieschank, R. (2004): Nachhaltigkeitsindikator für die Artenvielfalt – Ein Indikator für den Zustand von Natur und Landschaft in Deutschland. Münster: Landwirtschaftsverlag. Angewandte Landschaftsökologie 63.

Anderer, G., Brauchler, W., Brenk-Ortolf, R., Rüd, M., Wedde, W., Jäger, W. (1995): Konzeption zur Errichtung eines Landesamtes für Natur und Umwelt – LANU. Projektbericht. Tübingen: Integrata.

Bauer, M. W., Bogumil, J., Knill, C., Ebinger, F., Krapf, S., Reißig, K. (2006): Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz. Endbericht. Universität Konstanz, Ruhr-Universität Bochum.

Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission (2003): Entbürokratisieren, deregulieren, flexibilisieren. Vorfahrt für Unternehmen und Arbeit. München: Bayerische Staatskanzlei.

Benz, A., Fizek, A., Suck, A. (2006): F&E-Vorhaben „Naturschutz unter sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen“. FKZ: 805 81 012. Zwischenbericht vom 28. Juni 2006. Bonn und Hagen: Bundesamt für Naturschutz und Fernuniversität Hagen.

Berg, F. (2002): Verwaltungsreform und Personal im Land Brandenburg. Potsdam: Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam. Arbeitshefte 5.

BEST Project Expert Group (2006): Streamlining and Simplification of Environment Related Regulatory Requirements for Companies. Final Report of the Best Project Expert Group. Brussels: Europäische Kommission, DG ENT.

BfN (Bundesamt für Naturschutz) (2004): Daten zur Natur 2004. Bonn: BfN.

BfN (2002): Daten zur Natur 2002. Bonn: BfN.

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2006a): Bund sichert „Nationales Naturerbe“. Berlin. Pressemitteilung 115/06. http://www.bmu.de/pressemitteilungen/pressemitteilungen_ab_22112005/pm/37155.php.

BMU (2006b): Gabriel: Neue Dimensionen im Naturschutz. Bundesregierung legt Flächenangebot für das Nationale Naturerbe vor. Berlin. Pressemitteilung 161/06. http://www.bmu.de/pressemitteilungen/pressemitteilungen_ab_22112005/pm/37337.php.

BMU (2006c): Sicherung des Nationalen Naturerbes. Berlin. http://www.bmu.de/naturschutz/nationales_naturerbe/doc/37715.php (01.12.2006).

Bogumil, J., Reichard, C., Siebart, P. (2004): Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Ibbenbüren: IVD. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative 8.

Brink, P. ten, Farmer, A., Wilkinson, D., Homeyer, I. von, Kranz, N. (2005): Exploration of Options for the Implementation of the Open Method of Coordination (OMC) for Environmental Policy. London: IEEP and Ecologic.

Czybulka, D. (2001): Naturschutz und Verfassungsrecht. In: Vogl, J., Heigl, A., Schäfer, K. (Hrsg.): Handbuch des Umweltschutzes. Loseblatt-Ausgabe, 114. Erg.-Lfg. Landsberg: ecomed, S. 1–12.

Czybulka, D. (1999): Ethische, verfassungstheoretische und rechtliche Vorüberlegungen zum Naturschutz. In: Erbguth, W., Müller, F., Neumann, V. (Hrsg.): Rechtstheorie und Rechtsdogmatik im Austausch. Berlin: Duncker & Humblot, S. 83–110.

Deutscher Bundestag (2006): Umgang mit Flächen ehemaliger Militärliegenschaften. Berlin: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 16/1773.

Dietz, A. (2005): Konzeptionelle Überlegungen zur „Genehmigung aus einer Hand“. Die öffentliche Verwaltung 58 (18), S. 772–778.

DNR (Deutscher Naturschutzring) (2002): Langfristige Sicherung von Naturschutzflächen. Eine gemeinsame Position deutscher Naturschutzorganisationen. Bonn: DNR. http://www.bund.net/lab/reddot2/pdf/sicherung_naturschutz.pdf.

EDV-Servicestelle der Biologischen Stationen (2007): Wer sind und was tun die Biologischen Stationen? Wesel: EDV-Servicestelle. http://www.biostationen-nrw.org/Ueberuns.html.

Emscher-Lippe-Region (2000): Regionales Genehmigungsmanagement (RGM) in der Emscher-Lippe-Region. http://www.move.nrw.de/neu/pdf/RGM-Vereinbarung.pdf (01.11.2006).

Europäische Kommission (2006): Cars 21. A Competitive Automotive Regulatory System for the 21st century. Final report. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Europäische Kommission (2005): Energy, environment, competitiveness: Commission launches high level group. Brüssel. Press Release IP/06/226. http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/226&format = HTML&aged=0&language=EN (07.11.2006).

Franke, N. M. (2005): Zur Geschichte des Naturschutzes in Rheinland-Pfalz 1949–2000. Mainz: Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz.

Geddert-Steinacher, T. (1995): Staatsziel Umweltschutz – Instrumentelle oder symbolische Gesetzgebung? In: Nida-Rümelin, J., Pfordten, D. v. d. (Hrsg.): Ökologische Ethik und Rechtstheorie. Baden-Baden: Nomos, S. 31–52.

Gütesiegelgemeinschaft Serviceversprechen Mittelstand Kreis Recklinghausen (2004): Vereinbarung. Recklinghausen. http://www.kreis-recklinghausen.de/dok/aktuelles/18/internet/GSM-Vereinbarung.pdf#search=%22G%C3%BCtesiegelgemeinschaft%20Serviceversprechen%20Mittelstand%20Kreis%20Recklinghausen%2C%22.

Hartwig, O. (2006): Spenden und Sponsoring in Naturschutz und Umweltbildung. LÖBF-Mitteilungen 2006 (1), S. 23–26.

Hesse, J. J. (2004): Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- und Oppositionsvorschlägen. Zusammenfassung des Gutachtens im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.

Hoffmann-Riem, W. (2005): Das Recht des Gewährleistungsstaates. In: Schuppert, G. F. (Hrsg.): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos. Schriften zur Governance-Forschung 2, S. 89–108.

Hoffmann-Riem, W. (2001): Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff moderner Staatlichkeit. In: Kirchhof, P., Lehner, M., Raupach, A., Rodi, M. (Hrsg.): Staaten und Steuern. Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag. Heidelberg: Müller, S. 47–64.

Hofmann, H. (1989): Die Aufgaben des modernen Staates und der Umweltschutz. In: Kloepfer, M. (Hrsg.): Umweltstaat. Berlin: Springer, S. 1–38.

Hönig, H.-J. (2006): Fundraising für Umweltverbände. LÖBF-Mitteilungen 2006 (1), S. 18–22.

Hürter, D., Stolz, K. (2001): Finanzierungsmöglichkeiten für Umweltinitiativen durch Stiftungen. In: Radloff, J., Rettenbacher, G. R., Wirsing, A. (Hrsg.): Fundraising. Das Finanzierungshandbuch für Umweltinitiativen und Agenda 21-Projekte. München: Ökom.

Kibele, K. (2005): Auf dem Weg zur konsequenten Kundenorientierung: die „Zaunlösung". Landkreisnachrichten 43, S. 201–205.

Kloepfer, M. (1989): Auf dem Weg zum Umweltstaat? In: Kloepfer, M. (Hrsg.): Umweltstaat. Berlin: Springer, S. 39–78.

Koch, H.-J. (2004): Umweltabgaben in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: Osterloh, L., Schmidt, K., Weber, H. (Hrsg.): Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung. Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, S. 769–789.

Koch, H.-J., Borchardt, U., Haag, F., Laskowski, S. R. (1998): Anlagenüberwachung im Umweltrecht – Zum Verhältnis von staatlicher Überwachung und Eigenkontrolle. Berlin: Erich Schmidt. Umweltbundesamt, Berichte 02/98.

Landesbetrieb Hessen-Forst (2006): Naturschutz. Kassel: Hessen-Forst. http://www.hessen-forst.de/produkte/naturschutz.htm.

Lopedoto, L. (2006): Gesetze zur Verwaltungsmodernisierung. Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften. http://www.hfv-speyer.de/HILL/Lehrangebot/Wintersemester-2005/Moderne_Rechtsetzung/Referate/Lopedoto,%20Laura/Seminararbeit.pdf (17.08.2006).

Lübbe-Wolff, G. (1999): Recht und Moral im Umweltschutz. Baden-Baden: Nomos. Würzburger Vorträge zur Rechtsphilosophie, Rechtstheorie und Rechtssoziologie 23.

Mayntz, R., Derlien, H.-U. (1978): Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes. Stuttgart: Kohlhammer. Materialien zur Umweltforschung 4.

Metzner, J., Blümlhuber, K. (2005): Landschaftspflegeverbände bewahren das Gesicht Bayerns. Ansbach: Deutscher Verband für Landschaftspflege. DVL-Infoblatt.

Mitlacher, G., Schulte, R. (2005): Steigerung des ehrenamtlichen Engagements in Naturschutzverbänden. Bonn: BfN. BfN-Skripten 129.

NABU Landesverband NW, BUND Landesverband NW (1999): Reform der Umweltverwaltung in Nordrhein-Westfalen. „Umweltverwaltung in Nordrhein-Westfalen stärken und straffen – nicht schleifen!" Vorschlag der Naturschutzverbände. Wesel: NABU. http://www.bund-nrw.de/files/wp652.pdf (01.12.2006).

Neidlein, H.-C., Walser, M. (2004): Finanzierungshandbuch für Naturschutzmaßnahmen. Berlin: BMU.

Nida-Rümelin, J., Pfordten, D. v. d. (Hrsg.) (2002): Ökologische Ethik und Rechtstheorie. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos. Studien zur Rechtsphilosophie und Rechtstheorie 10.

Pielow, L. (1990): Analyse der Organisation der Naturschutzverwaltungen in der Bundesrepublik Deutschland und einigen Nachbarstaaten und Entwicklung von Vorschlägen zur Stärkung der Naturschutzverwaltungen. Gutachten im Auftrag des Bundesumweltministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Bonn: BMU.

Pigou, A. C. (1920): The economics of welfare. London: Macmillan.

Proeller, I., Schedler, K. (2005): Verwaltung im Gewährleistungsstaat. In: Blanke, B., Bandemer, S. von, Nullmeier, F., Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 94–101.

Rauschning, D., Hoppe, W. (1980): Staatsaufgabe Umweltschutz. In: Bernhardt, R., Achterberg, N. (Hrsg.): Deutschland nach 30 Jahren Grundgesetz. Berlin: de Gruyter. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 38, S. 167–205.

Reffken, H. (2006): Die Zweistufigkeit der Verwaltung in Niedersachsen – Eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Wasserwirtschaftsverwaltung. Niedersächsische Verwaltungsblätter 13 (7), S. 177–185.

Schuppert, G. F. (1998): Die öffentliche Verwaltung im Kooperationsspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung. Zum Denken in Verantwortungsstufen. Die Verwaltung 31 (4), S. 415–447.

Schuppert, G. F. (Hrsg.) (2005): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos. Schriften zur Governance-Forschung 2.

Schuppert, G. F. (Hrsg.) (1999): Jenseits von Privatisierung und „schlankem" Staat. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor. Baden-Baden: Nomos. Berliner staatswissenschaftliche Abhandlungen 8.

Schweppe-Kraft, B. (2006): Private Naturschutzfinanzierung. Bedarf und Chancen. LÖBF-Mitteilungen 2006 (1), S. 12–17.

Sobczak, C. (2002): Normung und Umweltschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht. Berlin: Erich Schmidt. Umwelt- und Technikrecht 64.

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2005a): Umwelt und Straßenverkehr. Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr. Sondergutachten. Baden-Baden: Nomos.

SRU (2005b): Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar. Berlin: SRU. Stellungnahme 5.

SRU (2004): Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Baden-Baden: Nomos.

SRU (2002): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Stöbe, S., Brandel, R. (1996): Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz. Berlin: Edition Sigma. Modernisierung des öffentlichen Sektors 9.

Töller, A. E. (2002): Komitologie. Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik. Opladen: Leske + Budrich.

Trute, H.-H. (1999): Vom Obrigkeitsstaat zur Kooperation. Zur Entwicklung des umweltrechtlichen Instrumentariums zwischen klassischem Ordnungsrecht und moderner Verwaltung. In: Trute, H.-H. (Hrsg.): Rückzug des Ordnungsrechtes im Umweltschutz. Berlin: Erich Schmidt. Umwelt- und Technikrecht 48, S. 13–52.

Voelzkow, H., Eichener, V. (2002): Evaluierung der öffentlichen Förderung der Einbeziehung von Umweltschutzaspekten in die Produktnormung. Berlin.

Wahl, R. (1998): Landkreise, Regionen, Regierungsbezirke – zu viele Ebenen? Gegen allzu glatte Lösungen ist Skepsis angebracht. Reformnotwendigkeiten und Reformchancen. Der Bürger im Staat 48 (4), S. 209–213.

Wichtmann, W., Succow, M. (2006): Machbarkeit der Einrichtung von Nationalparken in Mecklenburg-Vorpommern, die durch Stiftungen getragen werden. Kurzbericht. Greifswald: DUENE, Ernst-Moritz-Arndt Universität.

Publikationsverzeichnis

Umweltgutachten, Sondergutachten, Materialienbände und Stellungnahmen

Ab **2007** sind Umweltgutachten und Sondergutachten im Buchhandel oder über die Erich-Schmidt-Verlag GmbH und Co., Genthiner Str. 30 G, 10785 Berlin, zu beziehen, im Internet unter http://www.esv.info/katalog.html.

Umweltgutachten und Sondergutachten von **2004 bis 2006** sind erhältlich im Buchhandel oder direkt bei der Nomos-Verlagsgesellschaft Baden-Baden; Postfach 10 03 10, 76484 Baden-Baden, im Internet unter www.nomos.de.

Bundestagsdrucksachen können bei der Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 100534, 50445 Köln, im Internet unter www.bundesanzeiger.de erworben werden.

Ab 1998 stehen die meisten Publikationen als Download im Adobe PDF-Format auf der Webseite des SRU zur Verfügung (www.umweltrat.de).

Umweltgutachten

Umweltgutachten 2004
Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern

Juli 2004. Baden-Baden: Nomos, 2004, 669 S.,
ISBN: 3-8329-0942-7
http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/umweltg/UG_2004_lf.pdf
(Bundestagsdrucksache 15/3600)

Umweltgutachten 2002
Für eine neue Vorreiterrolle

Juli 2002. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 2002, 550 S.,
ISBN: 3-8246-0666-6
http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/umweltg/UG_2002.pdf
(Bundestagsdrucksache 14/8792)

Umweltgutachten 2000
Schritte ins nächste Jahrtausend

April 2000. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 2000, 688 S.,
ISBN: 3-8246-0620-8
http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/umweltg/UG_2000.pdf
(Bundestagsdrucksache 14/3363)

Umweltgutachten 1998
Umweltschutz: Erreichtes sichern – Neue Wege gehen

Februar 1998. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1998, 390 S.,
ISBN: 3-8246-0561-9
http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/umweltg/UG_1998.pdf
(Bundestagsdrucksache 13/10195)

Umweltgutachten 1996
Zur Umsetzung einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung

Februar 1996. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1996, 468 S.,
ISBN: 3-8246-0545-7
(Bundestagsdrucksache 13/4180)

Umweltgutachten 1994
Für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung

Februar 1994. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1994, 380 S.,
ISBN: 3-8246-0366-7
(Bundestagsdrucksache 12/6995)

Umweltgutachten 1987

Dezember 1987. Stuttgart: Kohlhammer, 1988, 674 S.,
ISBN: 3-17-003364-6
(Bundestagsdrucksache 11/1568)

Umweltgutachten 1978

Februar 1978. Stuttgart: Kohlhammer, 1978, 638 S.,
ISBN 3-17-003173-2
(Bundestagsdrucksache 8/1938)

Umweltgutachten 1974

März 1974. Stuttgart: Kohlhammer, 1974, 320 S.
(Bundestagsdrucksache 7/2802)

Sondergutachten

Umwelt und Straßenverkehr
Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr
Sondergutachten, Juli 2005

Baden-Baden: Nomos, 2005, 347 S.,
ISBN 3-8329-1447-1
http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/sonderg/SG_Umwelt_und_Strassenverkehr2005_web.pdf
(Bundestagsdrucksache 15/5900)

Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee
Sondergutachten, Februar 2004

Baden-Baden: Nomos, 2004, 265 S.,
ISBN 3-8329-0630-4
http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/sonderg/SG_Meer_2004_lf.pdf
(Bundestagsdrucksache 15/2626)

Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes
Sondergutachten, September 2002

Stuttgart: Metzler-Poeschel, 2002, 211 S.,
ISBN 3-8246-0668-2
http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/sonderg/1409852.pdf
(Bundestagsdrucksache 14/9852)

Umwelt und Gesundheit – Risiken richtig einschätzen
Sondergutachten, Dezember 1999

Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1999, 255 S.,
ISBN: 3-8246-0604-6
http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/sonderg/1402300.pdf
(Bundestagsdrucksache 14/2300)

Flächendeckend wirksamer Grundwasserschutz – Ein Schritt zur dauerhaft umweltgerechten Entwicklung
Sondergutachten, Februar 1998

Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1998, 209 S.,
ISBN: 3-8246-0560-0
http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/sonderg/1310196.pdf
(Bundestagsdrucksache 13/10196)

Konzepte einer dauerhaft umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume
Sondergutachten, Februar 1996

Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1996, 127 S.,
ISBN: 3-8246-0544-9
http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/sonderg/134109.pdf
(Bundestagsdrucksache 13/4109)

Altlasten II
Sondergutachten, Februar 1995

Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1995, 285 S.,
ISBN 3-8246-0367-5
(Bundestagsdrucksache 13/380)

Allgemeine ökologische Umweltbeobachtung
Sondergutachten, Oktober 1990

Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1991, 75 S.,
ISBN: 3-8246-0074-9
(Bundestagsdrucksache 11/8123)

Abfallwirtschaft
Sondergutachten, September 1990

Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1991, 720 S.,
ISBN: 3-8246-0073-0
(Bundestagsdrucksache 11/8493)

Altlasten
Sondergutachten, Dezember 1989

Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1990, 304 S.,
ISBN: 3-8246-0059-5
(Bundestagsdrucksache 11/6191)

Luftverunreinigungen in Innenräumen
Sondergutachten, Mai 1987

Stuttgart: Kohlhammer, 1987, 112 S.,
ISBN: 3-17-003361-1
(Bundestagsdrucksache 11/613)

Umweltprobleme der Landwirtschaft
Sondergutachten, März 1985

Stuttgart: Kohlhammer, 1985, 423 S.,
ISBN: 3-17-003285-2
(Bundestagsdrucksache 10/3613)

Waldschäden und Luftverunreinigungen
Sondergutachten, März 1983

Stuttgart: Kohlhammer, 1983, 172 S.,
ISBN: 3-17-003265-8
(Bundestagsdrucksache 10/113)

Energie und Umwelt
Sondergutachten, März 1981

Stuttgart: Kohlhammer, 1981, 190 S.,
ISBN: 3-17-003238-0
(Bundestagsdrucksache 9/872)

Umweltprobleme der Nordsee
Sondergutachten, Juni 1980

Stuttgart: Kohlhammer, 1980, 508 S.,
ISBN: 3-17-003214-3
(Bundestagsdrucksache 9/692)

Umweltprobleme des Rheins
3. Sondergutachten, März 1976

Stuttgart: Kohlhammer, 1976, 258 S.
(Bundestagsdrucksache 7/5014)

Die Abwasserabgabe – Wassergütewirtschaftliche und gesamtökonomische Wirkungen
2. Sondergutachten, Februar 1974

Stuttgart: Kohlhammer, 1974, 96 S.

Auto und Umwelt
Gutachten vom September 1973

Stuttgart: Kohlhammer, 1973, 104 S.

Materialien zur Umweltforschung

Nr. 37

Szenarien der Agrarpolitik – Untersuchung möglicher agrarstruktureller und ökonomischer Effekte unter Berücksichtigung umweltpolitischer Zielsetzungen

Dr. Stephan Hubertus Gay, Bernhard Osterburg, Thomas Schmidt (Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft)
Juli 2004, 208 S., ISSN 1614-2918

Nr. 36:

Analyse der Bedeutung von naturschutzorientierten Maßnahmen in der Landwirtschaft im Rahmen der Verordnung (EG) 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Osterburg
Dezember 2002. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 2002,103 S., ISBN: 3-8246-0680-1

Nr. 35:

Waldnutzung in Deutschland – Bestandsaufnahme, Handlungsbedarf und Maßnahmen zur Umsetzung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung

Prof. Dr. Harald Plachter, Dipl.-Biologin Jutta Kill (Fachgebiet Naturschutz, Fachbereich Biologie, Universität Marburg); Prof. Dr. Karl-Reinhard Volz, Frank Hofmann, Dipl.-Volkswirt Roland Meder (Institut für Forstpolitik, Universität Freiburg)
August 2000. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 2000, 298 S., ISBN: 3-8246-0622-4

Nr. 34:

Die umweltpolitische Dimension der Osterweiterung der Europäischen Union: Herausforderungen und Chancen

Dipl.-Pol. Alexander Carius, Dipl.-Pol. Ingmar von Homeyer, RAin Stefani Bär (Ecologic, Gesellschaft für Internationale und Europäische Umweltforschung, Berlin)
Juli 2000. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 2000, 138 S., ISBN: 3-8246-0621-6

Nr. 33:

Gesundheitsbegriff und Lärmwirkungen

Prof. Dr. Gerd Jansen, Dipl.-Psych. Gert Notbohm,
Prof. Dr. Sieglinde Schwarze
November 1999. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1999, 222 S., ISBN: 3-8246-0605-4

Nr. 32:

Umweltstandards im internationalen Handel

Dipl.-Vw. Karl Ludwig Brockmann, Dipl.-Vw. Suhita Osório-Peters, Dr. Heidi Bergmann (ZEW)
Mai 1998. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1998, 80 S., ISBN: 3-8246-0565-1

Nr. 31:

Zu Umweltproblemen der Freisetzung und des Inverkehrbringens gentechnisch veränderter Pflanzen (Doppelband)

Prof. Dr. Alfred Pühler (Einfluß von freigesetzten und inverkehrgebrachten gentechnisch veränderten Organismen auf Mensch und Umwelt) und Dr. Detlef Bartsch und Prof. Dr. Ingolf Schuphan (Gentechnische Eingriffe an Kulturpflanzen. Bewertung und Einschätzungen möglicher Probleme für Mensch und Umwelt aus ökologischer und pflanzenphysiologischer Sicht)
Mai 1998. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1998, 128 S., ISBN: 3-8246-0564-3

Nr. 30:

Bedeutung natürlicher und anthropogener Komponenten im Stoffkreislauf terrestrischer Ökosysteme für die chemische Zusammensetzung von Grund- und Oberflächenwasser (dargestellt am Beispiel des Schwefelkreislaufes)

PD Dr. Karl-Heinz Feger
Mai 1998. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1998, 120 S., ISBN: 3-8246-0563-5

Nr. 29:

Grundwassererfassungssysteme in Deutschland

Prof. Dr. Dietmar Schenk und Dr. Martin Kaupe
Mai 1998. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1998, 226 S., ISBN: 3-8246-0562-7

Nr. 28:

Institutionelle Ressourcen und Restriktionen bei der Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung

Prof. Dr. Karl-Hermann Hübler, Dipl. Ing. Johann Kaether
Juni 1996. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1996, 140 S., ISBN: 3-8246-0445-0

Nr. 27:

Perspektiven umweltökonomischer Instrumente in der Forstwirtschaft insbesondere zur Honorierung ökologischer Leistungen

Prof. Dr. Ulrich Hampicke
Juni 1996. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1996, 164 S.,
ISBN: 3-8246-0444-2

Nr. 26:

Gesamtinstrumentarium zur Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung

Prof. Dr. Siegfried Bauer, Jens-Peter Abresch,
Markus Steuernagel
Juni 1996. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1996, 400 S.,
ISBN: 3-8246-0443-4

Nr. 25:

Die Rolle der Umweltverbände in den demokratischen und ethischen Lernprozessen der Gesellschaft

Oswald von Nell-Breuning-Institut
Juni 1996. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1996, 188 S.,
ISBN: 3-8246-0442-6

Nr. 24:

Indikatoren für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung

Dipl. Vw. Klaus Rennings
August 1994. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1994, 226 S.,
ISBN: 3-8246-0381-0

Nr. 23:

Rechtliche Probleme der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren

Prof. Dr. Peter Selmer, Prof. Dr. Carsten Brodersen
August 1994. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1994, 46 S.,
ISBN: 3-8246-0379-9

Nr. 22:

Bildungspolitische Instrumentarien einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung

Prof. Gerd Michelsen
August 1994. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1994, 87 S.,
ISBN: 3-8246-0373-X

Nr. 21:

Umweltpolitische Prioritätensetzung – Verständigungsprozesse zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft

RRef. Gotthard Bechmann, Dipl. Vw. Reinhard Coenen,
Dipl. Soz. Fritz Gloede
August 1994. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1994, 133 S.,
ISBN: 3-8246-0372-1

Nr. 20:

Das Konzept der kritischen Eintragsraten als Möglichkeit zur Bestimmung von Umweltbelastungs- und -qualitätskriterien

Dr. Hans-Dieter Nagel, Dr. Gerhard Smiatek,
Dipl. Biol. Beate Werner
August 1994. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1994, 77 S.,
ISBN: 3-8246-0371-3

Nr. 19:

Untertageverbringung von Sonderabfällen in Stein- und Braunkohleformationen

Prof. Dr. Friedrich Ludwig Wilke
Juni 1991. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1991, 107 S.,
ISBN: 3-8246-0087-0

Nr. 18:

Die Untergrund-Deponie anthropogener Abfälle in marinen Evaporiten

Prof. Dr. Albert Günter Herrmann
Mai 1991. Stuttgart: Metzler-Poeschel, 1991, 101 S.,
ISBN: 3-8246-0083-8

Nr. 17:

Wechselwirkungen zwischen Freizeit, Tourismus und Umweltmedien – Analyse der Zusammenhänge

Prof. Dr. Jörg Maier, Dipl.-Geogr. Rüdiger Strenger,
Dr. Gabi Tröger-Weiß
Dezember 1988. Stuttgart: Kohlhammer, 1988, 139 S.,
ISBN: 3-17-003393-X

Nr. 16:

Derzeitige Situationen und Trends der Belastung der Nahrungsmittel durch Fremdstoffe

Prof. Dr. G. Eisenbrand, Prof. Dr. H. K. Frank,
Prof. Dr. G. Grimmer, Prof. Dr. H.-J. Hapke,
Prof. Dr. H.-P. Thier, Dr. P. Weigert
November 1988. Stuttgart: Kohlhammer, 1988, 237 S.,
ISBN: 3-17-003392-1

Nr. 15:

Umweltbewußtsein – Umweltverhalten

Prof. Dr. Meinolf Dierkes und Dr. Hans-Joachim Fietkau
Oktober 1988. Stuttgart: Kohlhammer, 1988, 200 S.,
ISBN: 3-17-003391-3

Nr. 14:

Zielkriterien und Bewertung des Gewässerzustandes und der zustandsverändernden Eingriffe für den Bereich der Wasserversorgung

Prof. Dr. Heinz Bernhardt und
Dipl.-Ing. Werner Dietrich Schmidt
September 1988. Stuttgart: Kohlhammer, 1988, 297 S.,
ISBN: 3-17-003388-3

Nr. 13:

Funktionen und Belastbarkeit des Bodens aus der Sicht der Bodenmikrobiologie

Prof. Dr. Klaus H. Domsch
November 1985. Stuttgart: Kohlhammer, 1985, 72 S.,
ISBN: 3-17-003321-2

Nr. 12:

Düngung und Umwelt

Prof. Dr. Erwin Welte und Dr. Friedel Timmermann
Oktober 1985. Stuttgart: Kohlhammer, 1985, 95 S.,
ISBN: 3-17-003320-4

Nr. 11:

Möglichkeiten und Grenzen einer ökologisch begründeten Begrenzung der Intensität der Agrarproduktion

Prof. Dr. Günther Weinschenck und
Dr. Hans-Jörg Gebhard
Juli 1985. Stuttgart: Kohlhammer, 1985, 107 S.,
ISBN: 3-17-003319-0

Nr. 10:

Funktionen, Güte und Belastbarkeit des Bodens aus agrikulturchemischer Sicht

Prof. Dr. Dietrich Sauerbeck
Mai 1985. Stuttgart: Kohlhammer, 1985, 260 S.,
ISBN: 3-17-003312-3

Nr. 9:

Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln und die dabei auftretenden Umweltprobleme

Prof. Dr. Rolf Diercks
Juni 1984. Stuttgart: Kohlhammer, 1984, 245 S.,
ISBN: 3-17-003284-4

Nr. 8:

Ökonomische Anreizinstrumente in einer auflagenorientierten Umweltpolitik – Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel der amerikanischen Luftreinhaltepolitik

Prof. Dr. Horst Zimmermann
November 1983. Stuttgart: Kohlhammer, 1983, 60 S.,
ISBN: 3-17-003279

Nr. 7:

Möglichkeiten der Forstbetriebe, sich Immissionsbelastungen waldbaulich anzupassen bzw. deren Schadwirkungen zu mildern

Prof. Dr. Dietrich Mülder
Juni 1983. Stuttgart: Kohlhammer, 1983, 124 S.,
ISBN: 3-17-003275-5

Nr. 6:

Materialien zu „Energie und Umwelt“

Februar 1982. Stuttgart: Kohlhammer, 1982, 450 S.,
ISBN: 3-17-003242-9

Nr. 5:

Photoelektrische Solarenergienutzung – Technischer Stand, Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit

Prof. Dr. Hans J. Queisser und Dr. Peter Wagner
März 1980. Stuttgart: Kohlhammer, 1980, 90 S.,
ISBN: 3-17-003209-7

Nr. 4:

Vollzugsprobleme der Umweltpolitik – Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes

Prof. Dr. Renate Mayntz u. a.
Mai 1978. Stuttgart: Kohlhammer, 1978, 815 S.,
ISBN: 3-17-003144-9

Nr. 3:

Die Feststoffemissionen in der Bundesrepublik Deutschland und im Lande Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1965, 1970, 1973 und 1974

Dipl.-Ing. Horst Schade und Ing. (grad.) Horst Gliwa
Mai 1978. Stuttgart: Kohlhammer, 1978, 374 S.,
ISBN: 3-17-003143-0

Nr. 2:

Die Kohlenmonoxidemissionen in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1965, 1970, 1973 und 1974 und im Lande Nordrhein-Westfalen in den Jahren 1973 und 1974

Dipl.-Ing. Klaus Welzel und Dr.-Ing. Peter Davids
Mai 1978. Stuttgart: Kohlhammer, 1978, 322 S.,
ISBN: 3-17-003142-2

Nr. 1:

Einfluß von Begrenzungen beim Einsatz von Umweltchemikalien auf den Gewinn landwirtschaftlicher Unternehmen

Prof. Dr. Günther Steffen und Dr. Ernst Berg
Mai 1977. Stuttgart: Kohlhammer, 1977, 93 S.,
ISBN: 3-17-003141-4

Stellungnahmen

Die nationale Umsetzung des europäischen Emissionshandels: Marktwirtschaftlicher Klimaschutz oder Fortsetzung der energiepolitischen Subventionspolitik mit anderen Mitteln?
April 2006, 15 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_NAPII_April2006.pdf

Der Umweltschutz in der Föderalismusreform
Februar 2006, 23 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Foederalismusreform_Feb2006.pdf

Auf dem Weg zur Europäischen Ressourcenstrategie: Orientierung durch ein Konzept für eine stoffbezogene Umweltpolitik
November 2005, 15 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Ressourcen_Nov2005.pdf

Die Registrierung von Chemikalien unter dem REACH-Regime – Prioritätensetzung und Untersuchungstiefe
Oktober 2005, 53 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_REACH_Okt2005.pdf

Kontinuität in der Klimapolitik – Kyoto-Protokoll als Chance
September 2005, 19 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_07_Klimaschutz_Sept2005.pdf

Feinstaub durch Straßenverkehr – Bundespolitischer Handlungsbedarf
Juni 2005, 22 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Feinstaub_Jun2005.pdf

Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar
Februar 2005, 33 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Verbandsklage_Februar2005.pdf

Zur Wirtschaftsverträglichkeit der Reform der Europäischen Chemikalienpolitik
Juli 2003, 36 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Reach_Juli2003.pdf

Zur Einführung der Strategischen Umweltprüfung in das Bauplanungsrecht
Mai 2003, 17 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Sup_Mai2003.pdf

Windenergienutzung auf See
April 2003, 20 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Windenenergie_April2003.pdf

Zum Konzept der Europäischen Kommission für eine gemeinsame Meeresumweltschutzstrategie
Februar 2003, 13 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Meeresumweltschutz_Feb2003.pdf

Stellungnahme zum Referentenentwurf einer novellierten 17. BImSchV
August 2002, 24 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_17_BImSCH_Aug2002.pdf

Stellungnahme zur Anhörung der Monopolkommission zum Thema „Wettbewerb in der Kreislauf- und Abfallwirtschaft“
Februar 2002, 7 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Monopolkommission_Fes2002.pdf

Stellungnahme zum Regierungsentwurf zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie
Februar 2002, 4 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Nachhaltigkeitsstrategie_Feb2002.pdf

Stellungnahme zum Ziel einer 40-prozentigen CO_2-Reduzierung
Dezember 2001, 3 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_40_CO2Reduzierung_Dez2001.pdf

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Bundesnaturschutzgesetzes
März 2001, 9 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Bundesnaturschutz_Maerz2001.pdf

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Fortführung der ökologischen Steuerreform
Oktober 1999, 6 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Fortf%FChrung_Oeksteuerreform_Okt1999.pdf

Stellungnahme des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen zu den aktuellen Konsensgesprächen über die Beendigung der Nutzung der Atomenergie – im Vorgriff auf das Umweltgutachten 2000
September 1999, 2 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Konsensgespr%E4che_Sep1999.pdf

Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform“
Januar 1999, 6 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/stellung/Stellung_Einstieg_%D6kSteuerreform_Jan1999.pdf

Sommersmog: Drastische Reduktion der Vorläufersubstanzen des Ozons notwendig
Juni 1995, 8 S.

Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutz-Gesetz – BBodSchG)
November 1993, 7 S.

Stellungnahme zum Verordnungsentwurf nach § 40 Abs. 2 Bundes-Immissionsschutz-Gesetz (BImSchG)
Mai 1993, 13 S.

Stellungnahme zum Entwurf des Rückstands- und Abfallwirtschaftsgesetzes (RAWG)
April 1993, 15 S.

Stellungnahme zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung in das nationale Recht
November 1987, 29 S.

Flüssiggas als Kraftstoff
Umweltentlastung, Sicherheit und Wirtschaftlichkeit von flüssiggasgetriebenen Kraftfahrzeugen
August 1982, 21 S.

Umweltchemikalien
Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen
April 1979, 24 S.

Stellungnahme zur Verkehrslärmschutzgesetzgebung
April 1979, 6 S.

Kommentare zur Umweltpolitik

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Meeresschutzstrategie – Rückzug aus der europäischen Verantwortung?
April 2006, 15 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/komment/kom_nr5.pdf

Koexistenz sichern: Zur Novellierung des Gentechnikgesetzes
März 2004, 14 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/komment/kom_Gentechnik_2004.pdf

Nationale Umsetzung der Reform der europäischen Agrarpolitik
März 2004, 7 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/komment/kom_Agrarpolitik_2004.pdf

Emissionshandel und Nationaler Allokationsplan
März 2004, 15 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/komment/kom_NAP_2004.pdf

Das Dosenpfand im Rechtsstreit
November 2002, 5 S.
http://www.umweltrat.de/03stellung/downlo03/komment/kom_Dosenpfand_2002.pdf

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Erlass über die Einrichtung eines Sachverständigenrates für Umweltfragen bei dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Vom 1. März 2005

§ 1

Zur periodischen Begutachtung der Umweltsituation und Umweltbedingungen der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen umweltpolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit wird ein Sachverständigenrat für Umweltfragen gebildet.

§ 2

(1) Der Sachverständigenrat für Umweltfragen besteht aus sieben Mitgliedern, die über besondere wissenschaftliche Kenntnisse und Erfahrungen im Umweltschutz verfügen müssen.

(2) Die Mitglieder des Sachverständigenrates für Umweltfragen dürfen weder der Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts, es sei denn als Hochschullehrer oder -lehrerin oder als Mitarbeiter oder Mitarbeiterin eines wissenschaftlichen Instituts, angehören. Sie dürfen ferner nicht Repräsentant oder Repräsentantin eines Wirtschaftsverbandes oder einer Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisation sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen; sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Sachverständigenrates für Umweltfragen eine derartige Stellung innegehabt haben.

§ 3

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen soll die jeweilige Situation der Umwelt und deren Entwicklungstendenzen darstellen. Er soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder zu deren Beseitigung aufzeigen.

§ 4

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen ist nur an den durch diesen Erlass begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig.

§ 5

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen gibt während der Abfassung seiner Gutachten den jeweils fachlich betroffenen Bundesministerien oder ihren Beauftragten Gelegenheit, zu wesentlichen sich aus seinem Auftrag ergebenden Fragen Stellung zu nehmen.

§ 6

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen kann zu einzelnen Beratungsthemen Behörden des Bundes und der Länder hören sowie Sachverständigen, insbesondere Vertretern und Vertreterinnen von Organisationen der Wirtschaft und der Umweltverbände, Gelegenheit zur Äußerung geben.

§ 7

(1) Der Sachverständigenrat für Umweltfragen erstattet alle vier Jahre ein Gutachten und leitet es der Bundesregierung jeweils im Monat Mai zu.

Das Gutachten wird vom Sachverständigenrat für Umweltfragen veröffentlicht.

(2) Der Sachverständigenrat für Umweltfragen erstattet zu Einzelfragen zusätzliche Gutachten oder gibt Stellungnahmen ab. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit kann den Sachverständigenrat für Umweltfragen mit der Erstattung weiterer Gutachten oder Stellungnahmen beauftragen. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen leitet Gutachten oder Stellungnahmen nach Satz 1 und 2 dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zu.

§ 8

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates für Umweltfragen werden vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit nach Zustimmung des Bundeskabinetts für die Dauer von vier Jahren berufen. Dabei wird auf die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern nach Maßgabe des Bundesgremienbesetzungsgesetzes hingewirkt. Wiederberufung ist möglich.

(2) Die Mitglieder können jederzeit schriftlich dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gegenüber ihr Ausscheiden aus dem Rat erklären.

(3) Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so wird ein neues Mitglied für die Dauer der Amtszeit des ausgeschiedenen Mitglieds berufen; Wiederberufung ist möglich.

§ 9

(1) Der Sachverständigenrat für Umweltfragen wählt in geheimer Wahl aus seiner Mitte einen Vorsitzenden oder eine Vorsitzende für die Dauer von vier Jahren. Wiederwahl ist möglich.

(2) Der Sachverständigenrat für Umweltfragen gibt sich eine Geschäftsordnung. Sie bedarf der Genehmigung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

(3) Vertritt eine Minderheit bei der Abfassung der Gutachten zu einzelnen Fragen eine abweichende Auffassung, so hat sie die Möglichkeit, diese in den Gutachten zum Ausdruck zu bringen.

§ 10

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen wird bei der Durchführung seiner Arbeit von einer Geschäftsstelle unterstützt.

§ 11

Die Mitglieder des Sachverständigenrates für Umweltfragen und die Angehörigen der Geschäftsstelle sind zur Verschwiegenheit über die Beratungen und die vom Sachverständigenrat als vertraulich bezeichneten Beratungsunterlagen verpflichtet. Die Pflicht zur Verschwiegenheit bezieht sich auch auf Informationen, die dem Sachverständigenrat gegeben und als vertraulich bezeichnet werden.

§ 12

(1) Die Mitglieder des Sachverständigenrates für Umweltfragen erhalten eine pauschale Entschädigung sowie Ersatz ihrer Reisekosten. Diese werden vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Finanzen festgesetzt.

(2) Die Kosten des Sachverständigenrates für Umweltfragen trägt der Bund.

§ 13

(1) Im Hinblick auf den in § 7 Abs. 1 neu geregelten Termin für die Zuleitung des Gutachtens an die Bundesregierung kann das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit die bei Inkrafttreten dieses Erlasses laufenden Berufungsperioden der Mitglieder des Sachverständigenrates ohne Zustimmung des Bundeskabinetts bis zum 30. Juni 2008 verlängern.

§14

Der Erlass über die Einrichtung eines Rates von Sachverständigen für Umweltfragen bei dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 10. August 1990 (GMBl. 1990, Nr. 32 , S. 831) wird hiermit aufgehoben.

Berlin, den 1. März 2005

G I 1 – 46010/2

Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Jürgen Trittin



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333